

Internationale Sanktionen gegen den Iran: Erfolgsbedingungen und Effektivität

Kubbig, Bernd W.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kubbig, B. W. (2007). *Internationale Sanktionen gegen den Iran: Erfolgsbedingungen und Effektivität*. (HSFK-Report, 4/2007). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-283656>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Bernd W. Kubbig
(in Zusammenarbeit mit Sven-Eric Fikenscher)

Internationale Sanktionen gegen den Iran: Erfolgsbedingungen und Effektivität

HSFK-Report 4/2007



**Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung**

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) 2007

Adresse:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: kubbig@hsfk.de · Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 978-3-937829-51-7

Euro 6,--

Zusammenfassung

Der Atomkonflikt mit dem Iran hält die Welt vor allem seit der Wahl von Mahmud Ahmadinedschad zum Staatspräsidenten (Juni 2005) in Atem. Der Streitpunkt auf der diplomatisch-verhandlungspolitischen Ebene besteht darin, ob es der Islamischen Republik erlaubt ist, Uran anzureichern. „Ja!“ lautet es mit Verweis auf den Nuklearen Nichtverbreitungs-Vertrag einstimmig und beständig aus Teheran. „Nein!“ ist die Antwort des UN-Sicherheitsrates, da nicht gewährleistet sei, dass das Regime die Urananreicherung ausschließlich für zivile Zwecke und nicht für den Erwerb einer Nuklearwaffen-Kapazität nutze. Erst bei dem bedingungslosen Verzicht auf die Anreicherung von Uran ist vor allem die Bush-Administration bereit, mit der iranischen Regierung über die Atomfrage offiziell zu verhandeln. Teheran zeigt sich durchaus gesprächsbereit, lehnt die Bedingung aber vehement ab. Um den Iran zum Einlenken zu bewegen, setzen die führenden sechs Mächte – neben den USA Russland, China, England, Frankreich und Deutschland – auf Sanktionen. Am 23. Dezember 2006 und am 24. März 2007 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat die Resolutionen 1737 bzw. 1747 jeweils einstimmig; weitere sollen folgen, wenn sich die Islamische Republik auch zukünftig unnachgiebig zeigt. Nun droht eine Eskalation. Die militärische Option seitens der USA ist nicht auszuschließen (siehe Kapitel 1).

Vor diesem Hintergrund analysiert diese Studie die Erfolgsbedingungen sowie die wirtschaftliche und politische Effektivität, die mit internationalen Strafmaßnahmen verbunden sind. In diesem Report geht es um die Frage: Unter welchen Umständen können die Sanktionen die iranische Regierung zu einem Verzicht auf die Urananreicherung bewegen, so dass sich ein Krieg verhindern lässt? Aus der Forschung lassen sich drei Erfolgsbedingungen destillieren: ein großes Ausmaß an Geschlossenheit innerhalb der Sanktions-Koalition, eine große Verwundbarkeit des Ziellandes sowie möglichst geringe ökonomische Kosten für die sanktionierenden Staaten. Diese drei Faktoren bestimmen unter Berücksichtigung anderer wichtiger Ergebnisse aus der Sanktions-Literatur den Aufbau der Studie, die einen differenzierten Begriff der wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen verwendet.

Hierbei handelt es sich zunächst um umfassende Ausfuhrbeschränkungen. Ihr Einsatz beruht auf der Annahme, dass sie im Iran negative wirtschaftliche Folgen erzeugen, die Teile der Bevölkerung dazu bewegen, auf die herrschenden Eliten Druck auszuüben, damit diese ihrerseits ihr Verhalten im Sinne der sanktionierenden Staaten ändern. Im Gegensatz hierzu nimmt das neue Konzept „gezielter“ oder „kluger“ („smart“) Sanktionen das Regime oder bestimmte Gruppen im Zielland direkt ins Visier, ohne der Bevölkerung schaden zu wollen. Im Iran-Kontext sind beide Varianten bedeutsam (siehe Kapitel 2). Die UN-Resolutionen 1737 und 1747 sind ein konkreter Ausdruck der Politik gezielter Strafmaßnahmen. Die zusätzlichen Sanktionen der Bush-Administration – nämlich die Banken verbündeter Länder dazu zu drängen, sich völlig aus dem Iran zurückzuziehen, um dessen Volkswirtschaft insgesamt zu lähmen – gehen über das „smarte“ Sanktionskonzept hinaus.

Die Studie befasst sich zunächst mit den beiden UN-Entschlüssen 1737 und 1747 (siehe Kapitel 3). Hier steht die Erfolgsbedingung der Geschlossenheit im Mittelpunkt, die wir für begrenzt halten. UN-Resolution 1737 sieht drei Maßnahmen vor, wobei die Delegationen Russlands und Chinas jeweils die strikteren Vorschläge der westlichen Mitglieder des Sicherheitsrates verwässerten: Die UN-Entscheidung 1747 verschärft die einzelnen Restriktionen und erweitert ihren Einzugsbereich. Dennoch hat auch diese Resolution im Großen und Ganzen nur symbolische Bedeutung. Im Hinblick auf die mangelnde Umsetzung stellen die beiden Rüstungsexporteure Russland und China das größte Problem dar.

Seit Sommer 2006 führt vor allem das US-Finanzministerium zusätzlich eine stille wie gezielte Reisediplomatie durch, indem seine führenden Repräsentanten bei den Spitzenvertretern der Banken in befreundeten Staaten vorsprechen und sie dazu auffordern, ihre Investitionstätigkeiten im Iran einzustellen. Diese Initiative erweist sich als das Kernstück der amerikanischen Sanktionspolitik gegenüber Teheran. Das Ministerium kann mittlerweile einige Erfolge seiner Strategie benennen. Und doch war der zuständige Unterstaatssekretär Stuart Levey in seiner Bilanz vor dem Kongress am 21. März 2007 betont zurückhaltend („It’s having some effect.“).

Gewisse Erfolge sieht Levey bei den 40 führenden Geldinstituten, die die US-Emissäre persönlich aufgesucht haben; von ihnen hätten „viele“ ihre Geschäfte eingestellt oder zurückgefahren. Viele Banken ließen jedoch in ihren Gesprächen mit den US-Emissären offen, in welchem Ausmaß sie weiterhin in nicht-amerikanischen Währungen mit dem Iran Handel treiben würden. Die Kohäsionswirkung der USA blieb bislang begrenzt. Dies zeigt die Tatsache, dass die messbaren Konsequenzen dieser US-Politik eher gering sind. Lediglich drei größere europäische Banken haben sich im Jahre 2006, so Undersecretary Nicholas Burns, der Architekt der Iran-Politik vor dem Kongress am 6. März 2007, vollständig aus dem Iran-Geschäft zurückgezogen.

Um die in der Forschung genannte zweite Erfolgsbedingung von finanz- und wirtschaftspolitischen Strafmaßnahmen – die wirtschaftliche Verwundbarkeit des Ziellandes Iran – zu konkretisieren, arbeitet der Report die vier größten Schwachstellen der Islamischen Republik heraus; ferner lotet er das jeweilige Sanktionspotenzial aus, das sich für Mitglieder der Allianz gegen die Islamische Republik ergeben könnte (siehe Kapitel 4).

Bei der ersten Schwachstelle – der veralteten Infrastruktur der Öl- und Gasindustrie – handelt es sich um die Achillesferse der iranischen Wirtschaft. Obwohl der Iran der viertgrößte Ölproduzent ist und im Hinblick auf Erdgasvorkommen weltweit den zweiten Platz einnimmt, steht Teheran vor dem grundlegenden Problem, auf dem Öl- und Gassektor enorme Summen investieren zu müssen, wenn es sein Förderungsniveau aufrechterhalten oder gar erhöhen will. Angesichts des steigenden heimischen Energieverbrauchs bleibt dem Regime keine andere Wahl, als den Ausbau der Raffineriekapazitäten voranzutreiben. Ohne gewaltige Investitionen aus dem Ausland ist diese Aufgabe nicht zu bewältigen.

Im Hinblick auf das eventuelle Sanktionspotenzial stellt sich vor allem die Frage, ob Teheran ausreichend Investitionspartner findet (siehe 4.1). Dies lenkt die Aufmerksam-

keit auf China und Indien, die wegen ihres dramatisch gestiegenen Energiebedarfs für den Iran jetzt schon eine zentrale Rolle spielen. Beide Länder haben zudem langfristige wie umfangreiche Vorverträge mit Teheran zur Einfuhr von Flüssiggas unterzeichnet. Im Gegenzug investiert China in die Erschließung neuer Öl- und Gasfelder, während Indien mit dem Iran Projekte zum Transport von Flüssiggas betreibt. Die zentrale Rolle der beiden aufstrebenden Mächte Asiens dürfte die Hebelwirkung sanktionierender Staaten gegenüber dem Iran einschränken.

Die zweite Schwachstelle betrifft den sich verschärfenden Gegensatz von Benzinverbrauch und Raffinerieausbau in der Islamischen Republik (siehe 4.2). Der Iran muss in Raffinerien verarbeitete Ölprodukte (vor allem Benzin) sowie Gas einführen. Selbst mit den geplanten Raffineriekapazitäten wird das Regime das Problem der mangelnden Benzinversorgung nicht in den Griff bekommen, da der tägliche Verbrauch in den nächsten 18 Jahren auf mehr als 300 Mio. l ansteigen soll. Regimestabilisierende Antworten auf den wachsenden Benzinkonsum zu finden ist *die* Herausforderung für die iranische Regierung. Solange der Ölpreis auf dem Weltmarkt auf dem derzeitigen Niveau bleibt, dürfte sich kein Sanktionspotenzial externer Akteure ergeben.

Bei Irans öllastiger Ausfuhrpolitik handelt es sich um die dritte Schwachstelle, die die Islamische Republik verwundbar macht (siehe 4.3). Ohne den Export von Öl und Flüssiggas ist die iranische Ökonomie über kurz oder lang nicht lebensfähig. Diese Monostruktur bei der Ausfuhr legt auf den ersten Blick ein großes Sanktionspotenzial nahe. Unter Fachleuten herrscht jedoch Skepsis vor, dass sowohl die Sanktions-Allianz als auch die Islamische Republik wegen der großen gegenseitigen Verwundbarkeit die Ölwanne einsetzen werden. Solange der Ölpreis auf dem hohen Stand verharrt, dürfte die Ölwanne in Form eines internationalen Einfuhrstopps ohnehin über längere Zeit stumpf bleiben.

Die Gesamtwirtschaft des Irans und ihre gravierenden Probleme stellen die vierte Schwachstelle dar (siehe 4.4). Seit der Wahl von Ahmadinedschad zum Staatspräsidenten ist die iranische Wirtschaft vor allem mit der hohen Arbeitslosigkeit konfrontiert, die de facto bei über 50 Prozent liegt.

Mit Blick auf die 2006 beträchtlich zurückgegangenen Exporte aus der Europäischen Union um neun Prozent und aus Deutschland um sogar 12 Prozent stellt sich jetzt bereits die Frage nach den wirtschaftlichen Auswirkungen eines verminderten Handelsvolumens. Ein spezifisches Sanktionspotenzial ergibt sich hinsichtlich der Wachstumsbranchen (z.B. Maschinenbau) in der Islamischen Republik. Es wird sich zeigen, ob es – etwa aufgrund amerikanischen Drucks – möglich ist, in solchen Schlüsselsektoren eine länderübergreifende, branchenspezifische Sanktions-Allianz zu schmieden. Zudem stellt sich das Problem der Gegenstrategien des Irans (u.a. Umwegexporte über Dubai).

Hinsichtlich der dritten Erfolgsbedingung für Zwangsmaßnahmen – möglichst geringe wirtschaftliche Kosten für die sanktionierenden Staaten – konkretisieren wir die ökonomischen Folgebelastrungen am Beispiel Deutschlands; dabei gehen wir vom Szenario eines internationalen Ausfuhrstopps aus, der jenseits des Energiebereichs das gesamte Warenpektrum in den Iran umfassen würde (siehe Kapitel 5). Die Kosten für die boykottierenden Staaten ergäben sich gemäß ihrer Bedeutung, die sie als Handelspartner Teherans

einnehmen. Auf Deutschland als dem nach den Vereinigten Arabischen Emiraten zweitwichtigsten Handelspartner der Islamischen Republik kämen beträchtliche Einbußen zu.

Abschließend fasst der Report die bislang bescheidenen Ergebnisse der Sanktionspolitik zusammen und betont das enorme Ausmaß an Geschlossenheit, das die internationale Sanktions-Allianz jahrelang aufbringen muss, damit die identifizierten wirtschaftlichen Schwachstellen des Irans noch ausgeprägter werden und sich die ökonomische Gesamtlage beträchtlich verschlechtert (siehe 6.1). Selbst wenn dies gelänge, wäre damit noch nicht zwangsläufig politische Effizienz verbunden. Derzeit spricht wenig dafür, dass es gelingen wird, den Iran durch Sanktionen zu einem Verzicht bei der Urananreicherung als möglicherweise ersten Schritt auf dem Weg zu einer Nuklearwaffen-Kapazität zu drängen.

Dieser Befund legt zwei Szenarien für das weitere Vorgehen – vor allem von Brüssel und Berlin – gegenüber Teheran nahe (siehe 6.2). Das erste Szenario berücksichtigt die aufgezeigten Schwächen der iranischen Volkswirtschaft. Diese Situation, so die Prämisse der derzeitigen Politik, soll durch das beständige Anziehen der Sanktionsschraube verschlechtert werden. Dies setzt voraus, dass die beiden unsicheren Kantonisten Russland und China in Zukunft eine konsequente Politik in diesem Bereich verfolgen. Eine solche Entwicklung ist nicht definitiv auszuschließen; angesichts der herausgearbeiteten Interessenlage beider Staaten sind die Hürden für eine derartige Kehrtwende aber außerordentlich hoch.

Für die Bundesregierung, aber auch für die Europäische Union, stellt sich somit die Frage, bis zu welchem Punkt sie bereit sind, die bisherigen Maßnahmen zu verschärfen – wenn weiterhin keine ernsthaften Signale aus Teheran kommen, dass das Regime einlenken will. Wie in der Forschungsliteratur herausgearbeitet, können militärische Optionen an Bedeutung gewinnen, wenn die erhoffte Wirkung der wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen nicht eintritt. Gerade die im Rahmen der Vereinten Nationen durchgeführten Sanktionen können leicht eine Feigenblatt-Funktion bekommen und ein Forum für die internationale Legitimation eines Waffenganges bieten. Dies gilt umso mehr, wenn der maßgebliche Akteur in der Sanktions-Allianz – die Bush-Administration – einen gewaltsamen Weg zur „Lösung“ des Atomkonflikts nicht explizit ausschließt. Deshalb sollten Berlin und Brüssel schon jetzt gegenüber Washington eine „rote Linie“ ziehen und eine Auswegstrategie entwickeln, um gegebenenfalls in Tuchfühlung mit Moskau und Beijing einem militärisch endenden Sanktions-Automatismus zu entgehen.

Das zweite Szenario knüpft an der begrenzten Wirkung von Sanktionen und der Möglichkeit an, dass die Maßnahmen Eliten und Bevölkerung im Iran eher zusammenschweißen. Deshalb stellt sich für Brüssel wie Berlin die Frage eines Politikwechsels. Noch bedeutsamer ist es, Washington zu einem solchen Schritt zu bewegen. Hierfür sind die Bedingungen nach den letzten Kongresswahlen möglicherweise günstiger. Vorrangiges Handlungsziel sollte es nach wie vor sein, den Iran davon abzuhalten, eine Nuklearwaffen-Fähigkeit zu erwerben und dadurch zur Vertrauensbildung beizutragen, dass er auf die Anreicherung von Uran verzichtet. Hierbei handelt es sich allerdings um eine maximale Lösung. Bedauerlicherweise gibt es keine Anzeichen dafür, dass die Eliten in Teheran bereit sind, diese Forderung des UN-Sicherheitsrates zu erfüllen. Deshalb liegt es nahe,

sich von Maximalpositionen im Atomkonflikt mit dem Iran zu verabschieden. In dieser Frage gibt es allenfalls zweitbeste Lösungen.

Im Rahmen dieses Szenarios bietet sich ein „smartes“ Konzept aus folgenden Elementen an: aus Verzögerungen beim Nuklearprogramm, Kompromissen bei der Urananreicherung und der verstärkten Kontrolle der Nuklearaktivitäten im Iran; wirtschaftspolitische Anreize und ein ernsthaftes Angebot von Direktdiplomatie zwischen Washington und Teheran müssten hinzu kommen. Dieses Konzept läuft nicht auf die Isolierung des Irans und auf die mögliche Einäscherung seiner Nuklearanlagen hinaus, sondern auf eine Kombination von Einbindung und Eindämmung.

Inhalt

1.	Die Fragestellung: (Wann) können Sanktionen eine Nuklear- und Raketenmacht Iran verhindern?	1
2.	Analyserahmen: Die relevanten Dimensionen der Sanktions-Problematik und der Iran-Kontext – die Konkretisierung der Erfolgsbedingungen	3
2.1	Differenzierter Sanktionsbegriff	3
2.2	Die Bedingungen für die wirtschaftliche und politische Effektivität von Sanktionen	4
2.3	Konkrete Erfolgsbedingungen für Sanktionen gegen den Iran	7
3.	Begrenzte Geschlossenheit in der Sanktions-Allianz und zusätzliche Strafmaßnahmen der Vormacht USA	8
3.1	Erster und zweiter Indikator: Zähe Verhandlungen im Sicherheitsrat, nur symbolisches Ergebnis – die Maßnahmen der UN-Resolutionen 1737 und 1747	8
3.2	Dritter Indikator: Probleme bei der Umsetzung der Resolutionen	12
3.3	Mangelnde Gefolgschaft gegenüber den unilateral initiierten Sanktionen des US-Hegemons	14
4.	Die wesentlichen ökonomischen Schwachstellen des Irans – das Sanktionspotenzial externer Akteure	17
4.1	Die veraltete Infrastruktur der Öl- und Gasindustrie als Achillesferse – ein Stopp ausländischer Investitionen als mögliches und wirksames Instrument?	17
4.2	Der sich verschärfende Gegensatz von Benzinverbrauch und Raffinerieausbau – Sanktionen als forcierendes Element?	21
4.3	Irans öllastige Ausfuhrpolitik – ein internationaler Ölboykott als „zweischneidiges Schwert“	23
4.4	Die Gesamtwirtschaft des Irans und ihre gravierenden Probleme – Sanktionen als verschärfender Faktor	25
5.	Kosten für die sanktionierenden Staaten: Deutsche Einbußen bei der Ausfuhr	28
6.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen: Die Effektivität der Zwangsmaßnahmen und Elemente einer alternativen Strategie	30
6.1	Noch einmal: (Wann) können Sanktionen eine Nuklear- und Raketenmacht Iran verhindern?	30
6.2	Elemente einer alternativen Iran-Politik: Empfehlungen an Berlin und Brüssel	33
7.	Literatur	37

1. Die Fragestellung: (Wann) können Sanktionen eine Nuklear- und Raketenmacht Iran verhindern?*

„Ihr habt uns in der Vergangenheit mit Sanktionen belegt, aber wir haben die Atomtechnologie bekommen. Verhängt heute Wirtschaftssanktionen gegen uns, und Ihr werdet sehen, was unser nächster Schritt ist.“¹ Mit diesen harschen Worten reagierte der iranische Staatspräsident Mahmud Ahmadinedschad am 15. März 2007 darauf, dass sich die fünf ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat und Deutschland auf weitere Strafmaßnahmen gegen die Islamische Republik verständigt hatten. Am 23. Dezember 2006 und am 24. März 2007 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat die Resolutionen 1737 und 1747 jeweils einstimmig, die das Regime mit wirtschafts- und finanzpolitischen Sanktionen belegen. In beiden Entschlüssen wird Teheran aufgefordert, vor allem seine Urananreicherung einzustellen. Die iranische Regierung hat in beiden Fällen die auferlegte 60-Tagesfrist bereits verstreichen lassen.

Nun droht eine weitere Eskalation. Teheran soll sowohl von der Option Kernwaffen zu produzieren als auch vom tatsächlichen Besitz abgehalten werden – das ist das einhellige Diktum der transatlantischen Partner Vereinigte Staaten und Europäische Union, die im Sicherheitsrat durch Frankreich und Großbritannien vertreten ist; Deutschland gehörte ebenfalls zu den „Großen Drei“, die im Auftrag der EU mit dem Iran ergebnislos verhandelt hatten. Die beschlossenen Sanktionen stellen eine verschärfte Gangart gegenüber den mit Anreizen verbundenen Gesprächen dar, die 2003 begannen. Der erhoffte Verzicht insbesondere auf die Urananreicherung wird als der erste Schritt gesehen, dass Teheran seine Aspirationen aufgibt, eine Nuklearwaffen-Kapazität zu erwerben. Ein solcher Verzicht wäre gleichzeitig die Bedingung dafür, dass sich die Bush-Administration mit dem „Schurkenstaat“ Iran für Verhandlungen zur nicht-militärischen Lösung des Atomkonflikts an einen Tisch setzt.

Zusätzlich zu den internationalen Maßnahmen hat die mächtigste Demokratie der Welt unilateral damit begonnen, ihr Gewicht bilateral in die Waagschale zu werfen. Aufgrund ihrer seit 1979 bestehenden Politik wirtschafts- und finanzpolitischer Einschränkungen, die sich seit Mitte der 1990er Jahre zu einem de facto-Embargo ausgeweitet haben, besitzen die USA kein eigenes, direkt einsetzbares Sanktionspotenzial mehr gegenüber Teheran. Deshalb drängt Washington die Banken in befreundeten Ländern seit

* Eine Langfassung des vorliegenden Reports erscheint demnächst unter www.hsfk.de/abm/bulletins.

Für wertvolle Hinweise bedanken wir uns bei Shiva Behzad, Matthias Dembinski, Susanne Fischer, Giorgio Francheschini, Anna Geis, Kina Hart, Cornelia Heß, Nabil Karoui, Bernhard Moltmann, Axel Nitsche, Stefan Nitz, Ines Ratajczak, Carsten Rauch, Hans-Joachim Schmidt, Stephanie Sohnies, Nicolò Volpe und Heidrun Zinecker.

1 Süddeutsche Zeitung, 16.3.2007.

letztem Jahr dazu, den gesamten Geschäftsverkehr mit dem Iran, Investitionen einzuschließen, einzustellen.

Die multi- und bilaterale Doppelstrategie bei den Sanktionen wird, was die USA anbelangt, ihrerseits von Militär- und Antiterror-Maßnahmen begleitet. Hierzu gehören in erster Linie die Entsendung eines zweiten amerikanischen Flugzeugträgers in die Golf-Region sowie der Befehl des Weißen Hauses „to kill or capture“ iranische „Agenten“ im Irak, die, wie die im Dezember gefassten und gefangen genommenen sechs Diplomaten und Militärangehörigen, terroristischer Aktivitäten verdächtigt werden. Was als Teil amerikanischer Konfrontationspolitik (möglicherweise auch als Vorbereitung für ein US-Bombardement der Nuklearanlagen im Iran) gewertet werden kann, hat auf iranischer Seite seine Entsprechung; dies hat die Gefangennahme von 15 britischen Soldaten im Frühjahr 2007 erneut gezeigt. Teheran hat zudem durch abgehaltene Manöver, Raketen-tests und harsche Rhetorik, die die Entschlossenheit, notfalls Krieg zu führen, demonstrieren sollen, seinerseits die konfrontative Dynamik angeheizt.

Möglicherweise führen beide Seiten einander gerade durch ihre zur Schau getragene Konfliktbereitschaft vor Augen, dass es im militärischen Ernstfall nur Verlierer geben kann. Denn parallel zur Demonstration militärischer und psychologischer Stärke lassen Washington und Teheran ihre diplomatischen Muskeln spielen. Dass sich am 10. März 2007 Vertreter des Irans und der Vereinigten Staaten (wie auch Repräsentanten Syriens und Englands) im Rahmen einer internationalen Irak-Konferenz trafen, ist ein Ereignis von historischem Zuschnitt. Dies gilt umso mehr für das informelle Spitzentreffen zwischen Außenministerin Rice und ihrem Amtskollegen Mottaki Anfang Mai während einer Konferenz im ägyptischen Scharm el-Scheich,² sowie die folgenden Gespräche auf Botschafterebene.

Vor diesem Hintergrund untersucht der vorliegende Report die Erfolgsbedingungen sowie die mögliche wirtschaftliche und politische Effektivität, die mit den (zu spezifizierenden) Strafmaßnahmen verbunden sind. In dieser Studie geht es um die Frage: Unter welchen Bedingungen können die Sanktionen Teheran zu einem Verzicht auf die Urananreicherung bewegen, so dass sich ein Krieg verhindern lässt? Die Forschung hat ein großes Ausmaß an Geschlossenheit innerhalb der Sanktions-Koalition, eine große wirtschaftliche Verwundbarkeit des Ziellandes und geringe Kosten für die sanktionierenden Staaten als Erfolgsbedingungen für die ökonomische Effektivität von Zwangsmaßnahmen herausgearbeitet. Die drei Bedingungen lassen sich nicht randscharf voneinander trennen (siehe ausführlicher Kapitel 2), teilweise stellen sie beide Seiten der gleichen Münze dar.

Diese analytische Unschärfe bestimmt den Aufbau der Studie insofern, als in den drei Hauptkapiteln (siehe 3 bis 5) jeweils eine Bedingung im Mittelpunkt steht. Diese Bedingungen stellen einen Teil des Analyserahmens dar, der weitere, für die Fragestellung des Reports wichtige Problemdimensionen aus der Sanktions-Forschung berücksichtigt (siehe

2 International Herald Tribune, 4.5.2007.

Kapitel 2). Die Studie befasst sich zunächst mit den UN-Resolutionen 1737 und 1747 (siehe Kapitel 3). Hier steht die Bedingung der – begrenzten – Geschlossenheit im Mittelpunkt. Mit der anschließenden Darstellung der vier wichtigsten ökonomischen Schwachstellen des Irans (siehe Kapitel 4) konkretisieren wir die zweite Erfolgsbedingung, die wirtschaftliche Verwundbarkeit des Ziellandes. Wir fragen ferner nach dem Sanktionspotenzial, das sich für Mitglieder der Allianz bei den herausgearbeiteten Schwächen Irans ergeben könnte. Die dritte Erfolgsbedingung, die verhältnismäßig geringen Kosten für die sanktionierenden Staaten, konkretisieren wir hauptsächlich in Bezug auf die Konsequenzen eines umfassenden deutschen Embargos im EU-Rahmen gegenüber dem Iran (siehe Kapitel 5).

Die Frage, ob und wenn ja wann Sanktionen den Iran davon abhalten, eine Nuklear- und Raketenmacht zu werden, können wir zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur vorsichtig und nur mit Vorbehalten beantworten. Aus heutiger Sicht erscheint eine bedeutende ökonomische Schwächung des Irans nur schwer vorstellbar (siehe 6.1). Deshalb stellt sich die Frage nach einem alternativen Vorgehen gegenüber der Islamischen Republik jenseits militärischer Optionen (siehe 6.2).

2. Analyserahmen: Die relevanten Dimensionen der Sanktions-Problematik und der Iran-Kontext – die Konkretisierung der Erfolgsbedingungen

Eines der wichtigsten Resultate der Sanktions-Literatur lautet, dass sie „(e)indeutige, allgemeingültige Handreichungen“ für den Einsatz von wirtschafts- und finanzpolitischen Zwangsmaßnahmen „seriöserweise nicht wirklich bieten“ kann (Rudolf 2006: 6; vgl. 1995). Damit sind die Grenzen der Forschung gerade im Hinblick auf diese Policy-Studie prinzipiell markiert. Dennoch haben neuere Arbeiten die Maßstäbe, Problemdimensionen und die zentrale Fragestellung benannt, die eine empirische Fallstudie nicht ignorieren darf und daher Teil des Analyserahmens werden. Bei aller gebotenen Vorsicht vor dem voreiligen Transfer der Resultate auf den Iran sind die Ergebnisse der Forschung für diesen Report bedeutsam, der es nicht mit einem abgeschlossenen Fall zu tun hat.

2.1 Differenzierter Sanktionsbegriff

Die Sanktions-Literatur wartet mit einer grundsätzlichen Unterscheidung der Instrumentarien auf, die den Umfang und die Adressaten betrifft. Dabei gelten traditionell umfassende Wirtschafts- und/oder Finanzbeschränkungen als indirekte Maßnahmen. Ihr Einsatz beruht auf der Annahme, dass sie im Zielland negative wirtschaftliche Folgen haben, die entweder Teile der Bevölkerung oder bestimmte betroffene Gruppierungen (etwa Firmen) (vgl. Morgan/Bapat 2003) dazu bewegen, auf die herrschenden Eliten Druck auszuüben, damit diese ihrerseits ihr Verhalten im Sinne der sanktionierenden Staaten ändern. Für die Eliten, so das utilitaristische Kalkül, rechnet es sich daher nicht mehr, ihre

bisherige Politik beizubehalten. Diese Umwegstrategie nimmt das Leid der Zivilbevölkerung (bewusst) in Kauf.

Im Gegensatz zum Ansatz umfassender Maßnahmen nimmt das neue Konzept „gezielter“ („targeted“) oder „kluger“ („smart“) Sanktionen das Regime oder bestimmte Gruppen bzw. Güter/Technologien des Ziellandes direkt ins Visier.³ Hierzu zählen: Erstens, Beschränkungen oder gar ein Embargo für den Ex- und Import von Rüstungsgütern und -technologien. Zweitens, Reise-, Flug- und Transportbeschränkungen bzw. -verbote für bestimmte Gruppen und Personen, die zum Regime gehören und/oder als Naturwissenschaftler, Ingenieure und Manager in den betreffenden Rüstungsprogrammen arbeiten. Drittens, finanzpolitische Maßnahmen wie das gezielte Einfrieren von Auslandskonten und -kapital von Regierungen, Firmen und Individuen des Ziellandes, Zurückhaltung von Krediten, Darlehen und nicht-humanitärer Hilfeleistungen einzelner Regierungen oder internationaler Organisationen wie der Weltbank oder des Internationalen Währungsfonds.

Das Plädoyer für diese selektiven Maßnahmen lässt sich nicht nur von utilitaristischen Kosten-Nutzen-Kalkülen leiten. Vielmehr wird ihr Einsatz auch normativ begründet. Er leitet sich aus den verheerenden Erfahrungen mit Sanktionen für die Zivilbevölkerung ab. Das letzte Beispiel in großem Ausmaß war der Irak nach dem Zweiten Golf-Krieg von 1991. Die den gezielten Restriktionen zugrunde liegende Prämisse lautet, die betreffenden Eliten im Zielland maximal zu treffen und den Schaden für die Bevölkerung zu minimieren (Cortright/Lopez 2002b: 2). Die UN-Resolutionen 1737 und 1747 sind ein konkreter Ausdruck der gezielten Sanktionspolitik. Diese Entschlüsse reihen sich ein in den seit den 1990er Jahren zu beobachtenden Trend, der durch ein gestiegenes Interesse an fokussierten UN-Sanktionen gekennzeichnet ist (Elliott 2005: 11f). Umfassende Zwangsmaßnahmen gelten mittlerweile als ethisch nicht mehr zu rechtfertigen.

2.2 Die Bedingungen für die wirtschaftliche und politische Effektivität von Sanktionen

Ansichts der Vielzahl von Studien über die höchst unterschiedliche Wirkung von Zwangsmaßnahmen und ihre kontroverse Bewertung in der Forschung ist es – so der wesentliche Standard – nicht mehr möglich, die Effektivität von Sanktionen entweder völlig zu negieren oder als außenpolitisches Allheilmittel zu überschätzen. Die den Stand der Literatur reflektierende Fragestellung, die auch diesen Report anleitet, hat sich vom früheren Erkenntnisinteresse wegbewegt. Sie lautet nicht mehr: „Sind Sanktionen wirksam?“ („Do sanctions work?“),⁴ sondern vielmehr: Unter welchen Bedingungen sind wel-

3 Vgl. Brzoska (2001); Cortright/Lopez (2002a); Wallenstein/Staibano (2005).

4 Die relevante Literatur findet sich in: Cortright/Lopez (2002b: 21, Fn. 3); kritisch hierzu: Tostensen/Bull (2002). Zur symbolischen Funktion von Sanktionen vgl. Baldwin (1985: 115-144).

che Art von Zwangsmaßnahmen in welcher Hinsicht als wirksames außenpolitisches Instrument anzusehen? (Rudolf 2006: 5).

Viele Aspekte sind in der Sanktions-Forschung umstritten und beruhen auf methodisch fragwürdigen Annahmen. Dennoch lässt sich vor allem aus der nach wie vor umfangreichsten Sanktions-Studie von Hufbauer/Schott/Elliott, die in der Forschung Maßstäbe gesetzt hat, die folgende Trias von Erfolgsbedingungen für die wirtschaftliche Effektivität als gesichertes Ergebnis destillieren: Erstens, ein möglichst hohes Ausmaß an Geschlossenheit der sanktionierenden Koalition; zweitens, eine große wirtschaftliche Verwundbarkeit des Ziellandes; und drittens, möglichst geringfügige Kosten für die sanktionierenden Staaten (Hufbauer et al. 1990: 91-115).⁵ Aus der Literatur ergibt sich weiterhin, dass diese Erfolgsbedingungen für den jeweiligen Fall⁶ zu konkretisieren sind (siehe die genannten Spezifizierungen in 2.3). Es bereitet daher erhebliche Probleme, zu verallgemeinernden Aussagen zu kommen.

Was die „klugen“ Sanktionen anbelangt, so ist der bisherige Erfolg aller in den 1990er Jahren untersuchten Maßnahmen ernüchternd: „Mit der Ausnahme Libyens sind die Resultate von gezielten UN-Sanktionen enttäuschend.“ (Elliott 2002: 171) Ob derartige Maßnahmen umfassend oder selektiv, allgemein oder gezielt sind, ihre politische Wirkung hängt zunächst von der wirksamen Umsetzung ab. Selbst wenn „smarte“ Sanktionen in den drei folgenden Varianten effektiver durchgeführt werden, sind sie jedoch nicht generell und für sich genommen ausreichend, um bestimmte, vor allem weitreichende politische Ziele zu erreichen (Elliott 2002: 181):

- *Waffenembargos*: Hier ist das empirische Hauptresultat besonders enttäuschend: „Rüstungsboykotts sind häufig auferlegt, aber selten durchgesetzt worden“ (Cortright/Lopez 2002b: 14). Es fehlt, so die in der Literatur betonte maßgebliche Hauptbedingung, der politische Wille, Sanktionen in einer möglichst breiten Koalition entschlossener Staaten effektiv umzusetzen.
- *Reise- und Flugrestriktionen*: Der UN-Sicherheitsrat hat sie in den 1990er Jahren mehrfach mit unterschiedlicher Zielsetzung angewandt. Ein über mehrere Jahre durchgehaltener, umfassender Reise- und Flugboykott erwies sich im Regelfall als wirksam. Die Erfolgsbilanz ist insgesamt gemischt (Conroy 2002: 163). Die Forschung sieht die Hauptwirkung dieser Maßnahmen in symbolischer und psychologischer Hinsicht. Die Reiseverbote seien eine Form „internationaler Ächtung“ und eine Variante „diplomatischer Nichtanerkennung“. Als verweigerter internationaler Legitimität könne sie in eine „Verweigerung innenpolitischer Legitimität“ umschlagen (Conroy 2002: 163).

5 Zu Erfolgsbedingungen vgl. auch Haas (1998b: 197-211); Rudolf (1995: 11-15; 2006: 7-11).

6 Fallstudien werden untersucht in: Crawford/Klotz (1999); Haass (1998a); O'Sullivan (2003); Preeg (1999); Werthes (2003: 77f).

- *Finanzpolitische Sanktionen:* Im UN-Rahmen wurde in den 1990er Jahren in fünf Fällen Geld eingefroren. Wichtig hierfür war, dass diese Maßnahmen schnell ergriffen wurden. Das Einfrieren von Auslandskonten ist dann potenziell wenig effektiv, wenn die Eliten den blockierten Geldfluss nach wie vor aus anderen Quellen – im Falle des Irans etwa durch den Ölexport – mehr als ausgleichen können.

Die Relevanz der Erfolgsbedingungen lässt sich im Hinblick auf die „smart sanctions“-Literatur so zusammenfassen: In ihrem Mittelpunkt steht die Bedeutung der Geschlossenheit unter den sanktionierenden Staaten, die mehrere Jahre aufrechterhalten werden muss. Die Frage der Verwundbarkeit des gesamten Ziellandes stellt sich indes nicht, sondern bleibt auf das jeweilige Regime konzentriert (siehe unten). Die möglichst geringen Kosten für die sanktionierenden Staaten sind für die Befürworter dieses Konzepts deshalb sekundär, weil sie von einem starken moralischen Anliegen der Sanktions-Koalition ausgehen. Die drei präsentierten „smart sanctions“-Varianten sind zudem nur als Teil einer umfassenderen außenpolitischen Strategie wirksam, die diplomatische und gegebenenfalls militärische Optionen einschließen müsse (Elliott 2002: 175).

Ein zentrales und konsensuales Ergebnis der *gesamten* Sanktions-Forschung – die Literatur zu den umfassenden Strafmaßnahmen eingeschlossen – lautet zudem: Die erzielte ökonomische Wirkung von Sanktionen und die angestrebte Effektivität bei den politischen Zielen sind nicht identisch. Selbst schwerste wirtschaftliche Schäden müssen nicht zu den erwünschten (außen-)politischen Verhaltensänderungen oder gar zu einer Destabilisierung der Regierung im Zielland führen. Mit Blick auf den Iran sind hiermit drei Aspekte verbunden:

- *Erstens, das (Wirkungs-)Verhältnis von Strafmaßnahmen und angestrebten Zielen:* Diese Beziehung lässt sich repräsentativ anhand der Untersuchung von Hufbauer/Schott/Elliott veranschaulichen. Sie differenziert zum einen die Bandbreite der Ziele aus, die mit Sanktionen erreicht werden sollen; zum anderen bezieht sie die Erfolgsrate der Strafmaßnahmen jeweils auf den angestrebten Grad (moderat bis groß) der Veränderung im Zielland bzw. im Hinblick auf dessen außenpolitisches Verhalten. Das Autorentrio, das 115 Fälle im Zeitraum von 75 Jahren untersuchte, unterteilt die bescheidenen bis weitreichenden („major“) Ziele von Sanktionen in fünf Kategorien. Ihre Wirksamkeit, gemessen an den direkten (erklärten) Zielen, lässt sich im Großen und Ganzen auf die Formel bringen: Je anspruchsvoller das Ziel, um so geringer die Effektivität der Zwangsinstrumente (Hufbauer et al. 1990: 93). Im Falle des Atomkonflikts mit dem Iran geht es konkret darum, Teheran primär zu einem Verzicht auf die Urananreicherung zu bewegen, die jedoch aus Sicht der Eliten in der Islamischen Republik von zentraler Bedeutung ist.
- *Zweitens, die Frage, inwieweit selbst ein differenziertes Bündel von Sanktionen effektiv in die (in der Literatur unumstrittene) komplexe Motivations- und Interes-*

*senstruktur*⁷ sowie in die Kosten-Nutzen-Kalküle der Eliten einzugreifen vermag: Für die Iran-Politik heißt dies, auf welche der Motive das Sanktionsinstrumentarium überhaupt eine Antwort sein kann. Selbst kenntnisreiche Befürworter einer strikten Embargopolitik gegenüber Teheran räumen ein: Mit Zwangsmaßnahmen lassen sich Teherans hegemoniale Aspirationen und der Prestige-Faktor (Meistern der anspruchsvollen Atomtechnologie) nur zum Teil beeinflussen (Clawson 2006). Die anderen iranischen Triebkräfte hinter den Nuklearaktivitäten bzw. im Umkehrschluss hinter der erhofften Entscheidung Teherans, die Urananreicherung aufzugeben, sprechen Sanktionen nicht an – also vor allem Sicherheitsbedürfnisse/nationale Interessen (zum Teil als Folge der katastrophalen Erfahrungen mit dem Einsatz von Massenvernichtungsmitteln durch Saddam Hussein im Ersten Golf-Krieg [1980-1988]).

- *Drittens, die Analyse der internen Struktur des Ziellandes:* Nur so kann das Verhältnis zwischen den angestrebten wirtschaftlichen Schäden einerseits und den verfolgten politischen Zielen andererseits herausgearbeitet werden.⁸ Beim Iran handelt es sich um ein hybrides System, das einerseits durch einen autoritär-islamistischen Staat, andererseits durch eine in sich gesplante Elite mit vehementen Richtungskämpfen und einem garantierten Wahlrecht gekennzeichnet ist (Akbari 2006; Buchta 2001). Bei Einflussstrategien externer Akteure gilt es allgemein zu beachten, dass Druck von außen einen nicht beabsichtigten oder gar einen unerwünschten Gegeneffekt erzielen kann: keine Schwächung des Regimes, keine Stärkung der oppositionellen Bewegung und damit eine wachsende Divergenz zwischen Herrschenden und Beherrschten, sondern ein (intensivierter) nationaler Kohäsionseffekt („rally-around-the flag“) (Haass 1998b: 203).

2.3 Konkrete Erfolgsbedingungen für Sanktionen gegen den Iran

Die Fragestellung des Reports legt es nahe, sich auf die drei Erfolgsbedingungen für wirtschaftliche Effektivität im Rahmen des traditionellen, umfassenden Sanktionskonzeptes zu konzentrieren. Dabei kann, wie herausgearbeitet, der Faktor Geschlossenheit auch auf das „smart sanctions“-Konzept angewandt werden, das in den UN-Resolutionen seine Anwendung findet.

Grosse internationale Kohärenz: Im Falle des Irans und der UN-Resolutionen 1737 und 1747 ließe sich ein hohes Ausmaß an Geschlossenheit daran ablesen, ob der Sicherheitsrat eine Entschließung in recht kurzer Zeit verabschiedet hat (erster Indikator); ob diese Re-

7 Vgl. Chubin (1994); Taremi (2005); Thränert (2003).

8 Dass wir auf die Analyse des Ziellandes Iran dennoch verzichten, hat vor allem zwei Gründe: Zum einen liegt der Fokus unserer Studie auf der wirtschaftlichen Effektivität von Sanktionen. Zum anderen gibt es in der allgemein fraktionierten Teheraner Elite in der Atomfrage einen beständigen Konsens. Hierfür führen wir als Beleg vor allem den Architekten der amerikanischen Iran-Politik, R. Nicholas Burns, in 6.1 an.

solutionen „Zähne“ haben (zweiter Indikator); und ob die beschlossenen Strafmaßnahmen auch wirklich durchgeführt werden (dritter Indikator). Die Erfolgsbedingung wäre u. a. dann optimal gegeben, wenn es der Führungsmacht Vereinigte Staaten aufgrund ihrer Vormachtstellung gelingt, ein möglichst großes Ausmaß an Gefolgschaft zu erzeugen.⁹

Große wirtschaftliche Verwundbarkeit des Zielstaates: Im Mittelpunkt stehen die vier identifizierten ökonomischen Schwachpunkte der Islamischen Republik: veraltete Infrastruktur der Öl- und Gasindustrie; die größer werdende Kluft zwischen Benzinverbrauch und Raffinerieausbau; die Abhängigkeit von Ölexporten als Hauptdevisenquelle; sowie die gravierenden Probleme der iranischen Volkswirtschaft. Darüber hinaus schätzen wir das Potenzial ein, das die bestrafenden Staaten besitzen, um die identifizierten Schwächen des Irans zu verschärfen.

Geringe wirtschaftlichen Kosten für die Mitglieder der Sanktions-Allianz: Wir konzentrieren uns hier auf die Einbußen, die Deutschland als zweitgrößter Handelspartner des Irans im Falle eines umfassenden Embargos hätte.

3. Begrenzte Geschlossenheit in der Sanktions-Allianz und zusätzliche Strafmaßnahmen der Vormacht USA

3.1 Erster und zweiter Indikator: Zähe Verhandlungen im Sicherheitsrat, nur symbolisches Ergebnis – die Maßnahmen der UN-Resolutionen 1737 und 1747

In der Geschichte des Atomkonflikts mit dem Iran markiert die Entscheidung des Gouverneursrates der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) vom 4. Februar 2006 eine Zäsur. Denn nach jahrelangen Debatten beschloss das Gremium erstmals, den Fall Iran an den UN-Sicherheitsrat zu überweisen. Dies setzte eine Resolutionsdynamik in Gang. In der Bush-Regierung rechnete man Ende August 2006 bereits mit einer Entschließung im Laufe des Septembers.¹⁰ Was die Indikatoren für Geschlossenheit angeht, so sprechen die langwierigen Verhandlungen sowie die von Russland und China verwässerten Resolutionsentwürfe gegen eine große Kohärenz unter den „Ständigen Fünf“ plus Deutschland.

Entgegen den ursprünglichen US-Erwartungen dauerten die zähen, durch zunehmende Divergenzen mit Russland und China gekennzeichneten Verhandlungen über zwei

9 Hier rekurren wir auf den Ansatz von Lisa Martin, dem zufolge ein „führender Sender“ ein glaubwürdiges Engagement für die Sanktionen signalisiert und initiiert, so dass er andere überzeugen kann, zu kooperieren (Martin 1992: 12).

10 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.8.2006; Süddeutsche Zeitung, 9./10.9.2006.

Monate, bis die angestrebte Resolution 1737 am 23. Dezember 2006 im Sicherheitsrat einstimmig verabschiedet werden konnte.¹¹ Kurz zuvor hatte das US-Außenministerium, das von Anfang an auf die schnelle Verabschiedung einer Resolution gedrängt hatte, die russischen und chinesischen Delegationen gemahnt, „in den dritten oder vierten Gang zu schalten“.¹²

Resolution 1737 – hier kommt der Charakter der „smart sanctions“-Maßnahmen zum Ausdruck – zielt auf den nuklearen Bereich (Anreicherung, Wiederaufbereitung und den Schwerwasserreaktor) sowie auf Raketen, die mit atomaren Sprengköpfen bestückt werden können. Die UN-Entschließung sieht drei Maßnahmen vor, wobei die Delegationen Russlands und Chinas jeweils die strikteren Vorschläge der westlichen Mitglieder des Weltsicherheitsrates verwässerten: Aus dem umfassenden wurde ein spezifiziertes Ausfuhrverbot für explizit aufgeführte Materialien und Technologien; die Anzahl der im Nuklear- und Raketenbereich beschäftigten Iraner, deren Auslandsguthaben eingefroren wurde, beschränkte sich auf ein Minimum; und die ursprünglich vorgesehenen Einreiseverbote für die betreffenden iranischen Militärs und Wissenschaftler wandelten Moskau und Beijing entschärfend in Reisebeschränkungen um.

Entschließung 1747 vom 24. März 2007 folgt im Wesentlichen den Vorgaben der Vorgängerresolution, indem sie die drei Restriktionen verschärft und ihren Einzugsbereich erweitert. Erstmals sind die Revolutionären Garden, aber auch die Sepah Bank, die Nuklear- und Raketenprogramme finanziert (siehe 3.3), von den Zwangsmaßnahmen betroffen. Neu ist ebenfalls, dass dem Iran ein allgemeines Ausfuhrverbot von Waffen auferlegt wird. Trotz ihrer verschärfenden Bestimmungen hat auch die Resolution 1747 im Großen und Ganzen nur symbolische Bedeutung. Denn die erweiterten Bestimmungen bedeuten keine neue Qualität der Resolution, die auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner innerhalb des UN-Sicherheitsrates beruht. Mit Blick auf Entschließung 1737 stellte Undersecretary Burns unzufrieden fest: „Wir glauben, dass diese Resolution für sich genommen nicht ausreichend ist. Wir wollen, dass die internationale Gemeinschaft weitere Maßnahmen ergreift.“¹³ Demgegenüber äußerte er sich zur verschärften Entschließung 1747 „besonders zufrieden“.¹⁴ Allerdings bedarf diese Zufriedenheit der Qualifizierung, da Burns an anderer Stelle davon sprach, es seien nicht die „spezifischen Aspekte jener Sanktionen“, die den Iranern Sorge bereiteten, sondern die Isolation und die „internationale Verurteilung“, die mit den Strafmaßnahmen verbunden seien (110/1 U.S. Congress 2007a: 39).

Was eine effektivere Sanktionspolitik anbelangt, so bleiben Russland und China auf absehbare Zeit der Hauptstolperstein. Auf die Frage des Abgeordneten Brad Sherman (D-Cal), ob die USA die Unterstützung dieser beiden Länder bekämen, um die Einfuhr von

11 International Herald Tribune, 9.11.2006.

12 So Nicholas Burns, in: Mosnews, www.anakstore.com/news-2006-12-05-usrussianiran-c-html, 5.12.2006.

13 The Associated Press, 23.12.2006.

14 Süddeutsche Zeitung, 26.3.2006.

Benzin in den Iran zu drosseln, antwortete R. Nicholas Burns, der Architekt der amerikanischen Außenpolitik gegenüber Teheran, lapidar: „Nein.“ (110/1 U.S. Congress 2007a: 39).

Die Grundpositionen der beiden Mitglieder im Sicherheitsrat Russland und China sind dadurch gekennzeichnet, dass sie auf Diplomatie und Verhandlungen setzen und eine militärische „Lösung“ ausschließen. Sie sind bestrebt, die wirtschaftlichen Kosten zu erhöhen, um Teheran an den Verhandlungstisch zurückzuholen, aber nicht um jeden Preis. Moskau hatte in der Vergangenheit erkennen lassen, dass es bereit war, in der Urananreicherungsfrage einem Kompromiss zuzustimmen, der die bisherige „rote Linie“ des strikten Verbots aufweichte. Danach wäre es dem Regime unter strikten Inspektionsauflagen der IAEO erlaubt, Uran für Forschungszwecke anzureichern. Der damalige Außenminister Lawrow hatte einen solchen Vorschlag als Testballon auf seiner US-Reise Anfang März 2006 ventiliert; US-Außenministerin Rice wies ihn jedoch zurück.¹⁵ Moskaus Vorschlag, iranisches Uran in Russland anzureichern, lehnte indes die Islamische Republik ab.

Mit ihrem Engagement in der Iran-Frage zeigen beide Staaten, dass sie als externe Akteure in der gesamten Region eine bedeutsame Rolle spielen wollen. Weltordnungs- und Regionalpolitik heißt für sie, den Nahen Osten/Persischen Golf nicht allein den Vereinigten Staaten zu überlassen. Mit ihrer vorsichtigen Haltung zu den Sanktions-Resolutionen demonstrieren Russland und China auch auf diesem Gebiet eine Gegenposition zur Vormacht USA (begrenztes „counterbalancing“). Das hat den Kreml aber nicht davon abgehalten, in Sachen Bushehr seine Muskeln gegenüber Teheran spielen zu lassen; denn er hat – angeblich wegen iranischer Zahlungsschwierigkeiten – damit gedroht, den Leichtwasserreaktor nicht fertig zu stellen und keinen nuklearen Brennstoff mehr zu liefern. Ein Teil der dort beschäftigten russischen Ingenieure soll Moskau bereits abgezogen haben.¹⁶ Das ist ein recht deutliches Signal an die Adresse Teherans, seine Position im Atomkonflikt nicht zu überdehnen.¹⁷

Im außen- und sicherheitspolitischen Kalkül Washingtons sind Zwangsmaßnahmen hingegen nicht nur mit der Hoffnung verbunden, dass der internationale Druck auf Teheran zu einer Verhaltensänderung im Nuklearkonflikt führt. Vielmehr ist das Atomproblem nur eines von vier Elementen, die aus US-Sicht den Iran zu einer komplexen Bedrohung machen. Die Unterstützung des Terrorismus/Ablehnung des Nahost-Friedensprozesses, Irans Aspirationen auf regionale Vorherrschaft und die Unterdrückung des eigenen Volkes gehören ebenfalls zur „Totalität der Bedrohung“.¹⁸ Washington geht es

15 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.3.2006; Die Welt, 8.3.2006.

16 International Herald Tribune, 21.3.2007.

17 Süddeutsche Zeitung, 16.3.2007.

18 So Nicholas Burns, in: 109/2 U.S. Congress (2006b: 15).

trotz der erwähnten neuen Signale von direkter Dialogbereitschaft bislang nicht um die Einbindung, sondern um die verschärfte internationale Isolation Teherans.

Ein notfalls gewaltsam durchgeführter „regime change“ in Teheran bleibt auf der außenpolitischen Tagesordnung der Bush-Administration. So äußerte George Bush wiederholt, dass „alle Optionen auf dem Tisch liegen“.¹⁹ Auf eine dementsprechende Frage von Senator Chuck Hagel (R-Ne) antwortete Undersecretary Burns im Frühherbst 2006, dass kein höherer Beamter der Administration jemals hierzu genaue Angaben gemacht hätte. Im gleichen Atemzug unterstrich er jedoch den derzeit eindeutigen und neuen Schwerpunkt der Regierung Bush auf der Diplomatie zur Lösung des Atomkonflikts (109/2 U.S. Congress 2006a: 19). Dass die Diplomatie zunächst Vorrang hat, aber erfolgreich bei der Lösung des Atomkonflikts sein muss, damit es nicht zur militärischen Konfrontation kommt, steht im Einklang mit der National Security Strategy (NSS) der US-Administration. Die NSS legt entsprechend das Endziel der Regimeänderung in Teheran nahe, ohne hierfür die außenpolitischen Instrumente zu konkretisieren (The President of the United States 2006: 20f.).

Die Regierung Bush spricht (anders als gegenüber dem Regime Saddam Hussein) nicht explizit von einem von außen herbeigeführten Regimewechsel in Teheran. Allerdings dürfte sie sich von der Annahme leiten lassen, dass Sanktionen nicht nur eine Verhaltensänderung, sondern eine Regimeveränderung in Teheran bewirken sollten – nämlich dann, wenn die wirtschaftlichen Engpässe so stark werden, dass es zu Unruhen kommt. Diesen Effekt versprechen sich offenbar Teile der Bush-Administration ebenfalls von einem Bombardement der Nuklearanlagen und von den bereits angelaufenen US-Maßnahmen zur Demokratisierung im Iran.

Europas Iran-Konzept gründet auf einer Trennung von Atom- und Regimefrage. Das hat England, Frankreich und Deutschland nicht davon abgehalten, im Kontext der UN-Resolutionen 1737 und 1747 eine harte Haltung einzunehmen. Eine andere Frage ist es, inwieweit die Europäische Union in ihrer Gesamtheit bzw. ihre einzelnen Mitglieder bereit sind, Sanktionen mitzutragen, die über den engen Fokus von 1737 und 1747 hinausgehen und damit ihre enormen zivilen Handelsaktivitäten mit dem Iran (siehe 4.4) einschränken würden.

Derzeit lässt sich festhalten, dass die Europäische Union im Umfeld des Außenbeauftragten konzeptionell wie auch in der Praxis eine Doppelstrategie befürwortet: das Nebeneinander von Sanktionen und einer offengehaltenen Tür für Verhandlungen.²⁰ Militärische Maßnahmen dürfte die EU allenfalls zum Aufbau einer Drohkulisse gutheißen, ein Bombardement der iranischen Nuklearanlagen würde ihre Zustimmung indes nicht finden. Das fundamentale Dilemma der Europäischen Union – keine Urananreicherung des Irans, aber auch keine Militärschläge gegen Teheran – verschärft sich in dem Maße, in

19 BBC News, news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/4919804.stm, 18.4.2006.

20 Financial Times Deutschland, 13.2.2007.

dem sich die Eskalationsschraube weiterdreht und umfassende Sanktionen nicht gewollt und/oder nicht wirksam sind, weil sie Teheran nicht zum Einlenken in der Atomfrage bewegen.

Zusammengefasst: Im Hinblick auf beide UN-Resolutionen hat sich die Geschlossenheit der Sanktions-Allianz als begrenzt erwiesen. Dies haben sowohl die zähen Verhandlungen im Sicherheitsrat (erster Indikator) als auch die erzielten – lediglich symbolischen – Ergebnisse (zweiter Indikator) gezeigt. Diese Zwischenbilanz ist in erster Linie auf divergierende außenpolitische Konzepte zwischen Russland und China einerseits und den anderen maßgeblichen Mitgliedern im UN-Sicherheitsrat andererseits zurückzuführen.

3.2 Dritter Indikator: Probleme bei der Umsetzung der Resolutionen

Werden die Regierungen in Moskau und China die begrenzten Exportbeschränkungen aus den UN-Resolutionen 1737 und 1747 auch wirklich anwenden? Zusätzlich zu den außenpolitischen Divergenzen zwischen beiden Ländern und den westlichen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates sind mit dieser Frage die unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen angesprochen. Russlands Bau des Leichtwasserreaktors in Bushehr bringt den beteiligten Firmen beispielsweise \$ 800 Mio.²¹ Insgesamt rechnet Moskau offenbar mit bilateralen Verträgen bei Rüstungsgütern und Kernkraftwerken in Milliardenhöhe (Mizin 2004: 76). Ein relativ verlässlicher Gradmesser für die Umsetzung von Ausfuhrrestriktionen ist, ob russische und chinesische Firmen, Institutionen und Personen, die von den Vereinigten Staaten sanktioniert werden, gegen die in Frage kommenden amerikanischen Non-Proliferationsgesetze und Regierungsverordnungen verstoßen.²²

Die russische Seite signalisierte bei der Aushandlung von UN-Resolution 1737 eine Zustimmung nur für den Fall, dass die Sanktionen gegen die russischen Firmen aufgehoben würden. Am 15. November 2006 machten Putin und Bush diese Angelegenheit zur Chefsache, wobei Bush hart blieb.²³ Auf der Basis des Iran and Syria Nonproliferation Act wurden Ende Dezember 2006 erneut drei russische Firmen und eine Person wegen ihres illegalen Handels mit iranischen Partnern bestraft. Auch die jüngsten russischen Lieferungen von 29 Tor-M 1-Raketenabwehrsystemen zum Schutz der iranischen Anlagen, die auf der Zielliste des Pentagons im Fall eines Bombardements stehen, dürften amerikanische Sanktionen nach sich ziehen. Auf \$ 700 Mio. bis \$ 1, 4 Mrd. soll sich allein dieses Geschäft belaufen.²⁴

21 International Herald Tribune, 24.11.2006.

22 Hierzu gehören der Iran Nonproliferation Amendments Act of 2005 (Public Law 109-112)/Iran and Syria Nonproliferation Act sowie Bushs Executive Order 13382 vom 28.6.2005.

23 Siehe Süddeutsche Zeitung, 8.8.2006; Eurasia Daily Monitor, 8.1.2007.

24 GlobalSecurity.org (2007a) bzw. Eurasia Daily Monitor, 8.1.2007.

Derartige Aktivitäten russischer Firmen sind in der Vergangenheit ein beständiger Streitpunkt zwischen Washington und Moskau gewesen (Khlopkov 2003). Gleiches gilt für Beijing.²⁵ Zieht man die früheren Versionen der jetzt geltenden Non-Proliferations-gesetze und Regierungsverordnungen mit in Betracht, so liegt die Anzahl der verhängten Sanktionen gegen chinesische natürliche und juristische Personen bei weit über 100. Allein in Bushs Amtszeit beliefen sich die sanktionierten chinesischen Verstöße bisher auf über 70.²⁶

Ein bestimmtes Ausmaß an Geschlossenheit scheint in der politischen Praxis der zentralen Akteure der Sanktions-Allianz vorhanden zu sein. Denn trotz der Kontakte zu russischen Unternehmen verwendet der Iran auf dem Gebiet der Anreicherung und Wiederaufarbeitung offenbar keine russische Technologie mehr (Clawson/Eisenstadt 2006: 13). Die Rolle Chinas ist unklar und wirft Fragen auf. Vertreter der Bush-Administration haben Mitte September 2006 vor dem Kongress erklärt, dass auch staatseigene chinesische Firmen Güter und Technologien liefern, die sich für Massenvernichtungswaffen verwenden ließen. Dies könnte den Nuklearsektor des Irans einschließen, zumal die iranischen Adressaten explizit auf dem Atomgebiet aktiv sind. Die deutliche Kritik der Bush-Administration an China, dessen Non-Proliferationspolitik trotz erkennbarer Verbesserungen gerade gegenüber Teheran noch zu wünschen übrig lasse, ist unübersehbar.²⁷

Vor allem bei seinen Nuklearprogrammen ist der Iran von ausländischer Hilfe abhängig. In Gesprächen mit amerikanischen und europäischen Diplomaten soll IAEO-Generaldirektor El-Baradei im Juni 2007 die Befürchtung geäußert haben, dass die Islamische Republik bis Ende des Jahres über 8.000 Zentrifugen verfügen könnte.²⁸ Selbst diese Anzahl sagt jedoch noch nichts darüber aus, ob sich auf diese Weise bereits bombenfähiges Material herstellen ließe. Denn die Produktion hochangereicherten Urans setzt unter anderem voraus, dass die Zentrifugen ohne Unterbrechung in Betrieb sein müssten. Auch die amerikanischen Geheimdienste gehen offenbar von technischen Schwierigkeiten des Irans aus. Denn sie schätzen das Zeitfenster auf fünf bis zehn Jahre, die Teheran benötigt, bis es über eine Kernwaffen-Kapazität verfügt (Kubbig 2006: 22).

Für die Europäer stellt die einheitliche Umsetzung der UN-Resolution insofern eine transatlantische Herausforderung dar, als es darum geht, die beschlossenen Maßnahmen unter dem Druck der Bush-Administration möglichst schnell umzusetzen. Die Europäer

25 Unterstaatssekretär Burns hierzu freimütig: „Wir haben Differenzen mit den Chinesen. [...] Wir glauben, die Chinesen nehmen gegenüber dem Iran zu sehr eine business-as-usual-Haltung ein, da sind zu viele Geschäfte im Spiel.“ (110/1 U.S. Congress 2007b: 22)

26 Nuclear Threat Initiative, www.nti.org/db/china/sanclist.htm, 2004; U.S. Department of State, Iran and Syria Nonproliferation Act, <http://www.state.gov/t/isn/c20760.htm>, 10.5.2007.

27 So die Statements von Paula DeSutter (Assistant Secretary of State for Verification, Compliance and Implementation) und von Peter W. Rodman (Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs) (The U.S.-China Economic and Security Review Commission 2006: 4-6 bzw. 8).

28 International Herald Tribune, 13.6.2007.

kontern auf den Druck aus Washington, sie würden nicht über die gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung von 1737 verfügen. „Sie (die Europäer, die Autoren) haben uns gesagt, dass sie die Instrumente nicht haben“, sagte ein hochrangiger amerikanischer Beamter. „Unsere Antwort ist: Besorgt sie Euch.“²⁹ Hier besteht offenbar Handlungsbedarf.

3.3 Mangelnde Gefolgschaft gegenüber den unilateral initiierten Sanktionen des US-Hegemons

Die Bush-Administration hält weder die UN-Maßnahmen noch die Geschlossenheit der multilateralen Sanktions-Allianz für ausreichend. Die Fähigkeit selbst der Vormacht Vereinigte Staaten, die erforderliche Kohäsion als notwendige Voraussetzung für eine wirksame Resolution zu erzeugen, ist begrenzt.³⁰ Die Regierung Bush hat daher unlängst zusätzliche Initiativen ergriffen, die über die erste UN-Entschließung hinausgehen und deren Umsetzung sie bei den Verbündeten – mit bedingtem Erfolg – einklagt. Am 9. Januar 2007 demonstrierte die Bush-Administration erstmals, dass sie nicht nur die im Anhang von 1737 erwähnten Organisationen, Firmen und Personen im Visier hat, sondern auch die Banken, die sie finanzieren.

Das US-Finanzministerium wurde gegenüber der in Teheran ansässigen Sepah Bank (samt Generaldirektor) und ihrer Zweigstelle in Großbritannien aktiv: Alle in US-Dollar getätigten Transaktionen mit dieser Bank wurden unterbunden.³¹ Diese Forderung ist inzwischen verbindlich in die Resolution 1747 vom 24. März 2007 eingegangen. Bei der Sepah Bank handelt es sich um das fünftgrößte staatliche Geldinstitut des Irans. Anfang 2005 soll sie über Vermögenswerte in Höhe von \$ 13,9 Mrd. verfügt haben. Auch in Europa unterhält sie Dependancen. Die Sepah Bank finanziert offenbar die Mittelstreckenrakete Shahab-3, die A-, B- und C-Sprengköpfe tragen und mit einer Reichweite von rund 1.300 km israelisches Territorium erreichen kann.

Die US-Regierung drängt die europäischen Partner, ihre Geschäftsbeziehungen zu den sich auf dem „Alten Kontinent“ befindenden iranischen Banken einzustellen, die ihrerseits die auf der Liste der Resolutionen 1737 und 1747 stehenden Organisationen im Nuklear- und Raketenbereich finanzieren. Für Deutschland bedeutet dies, die Beziehungen zur in Frankfurt ansässigen Zweigstelle der Sepah Bank zurückzufahren oder gar aufzukündigen. Der Europäische Rat kündigte an, die entsprechenden Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Auslandsguthaben der in der Resolution genannten „schwarzen ira-

29 International Herald Tribune, 30.1.2007.

30 Die konstruktive Rolle der Vormacht USA als „führender Sender“, der Lisa L. Martin zufolge (siehe 2.3) andere Staaten zur Zusammenarbeit in der Sanktions-Allianz ermutigt, lässt sich gegenwärtig nicht beobachten.

31 International Herald Tribune, 30.1.2007.

nischen Schafe“ eingefroren werden können.³² Es handelt sich hierbei allerdings nicht um eine rechtlich verbindliche Regelung.

Spätestens seit Sommer 2006 hat die Vormacht USA daher unilateral Initiativen in Gang gebracht, die sie bilateral durchführt – also in einer Art und Weise, die traditionell immer ihre besondere diplomatische Stärke ausgemacht hat. Sie ergänzen die multilateralen Zwangsmittel im UN-Rahmen und erweisen sich als das Kernstück der amerikanischen Sanktionspolitik gegenüber Teheran.

Vor allem das US-Finanzministerium führt eine stille wie gezielte Reisediplomatie durch, indem seine führenden Repräsentanten bei den Spitzenvertretern der Banken in befreundeten Staaten vorsprechen. US-Finanzminister Henry Paulson und seine Top-Beamten fordern dazu auf, die Investitionstätigkeiten im Iran möglichst ganz einzustellen.³³ Von einer „smarten“ Sanktionspolitik kann nicht mehr die Rede sein, auch wenn Washingtons Emissäre an den strategischen Stellen ansetzen, um den Geldfluss in den Iran qua De-investment zu unterbinden. Dies läuft im Rahmen von Washingtons offizieller Isolierungsstrategie darauf hinaus, die Islamische Republik insgesamt finanz- und wirtschaftspolitisch zu lähmen und zu destabilisieren, da die amerikanischen Gesandten nicht nur die Finanzierung des Nuklear- und Raketensektors ansprechen.

Mit Blick auf die Geschäftsmoral und den Ruf der Geldinstitute wenden die Vertreter des U.S. Treasury Department die stigmatisierende Formel von der „Achse des Bösen“ gegenüber dem Iran gezielt wie pauschal an, der Terrorismus finanziert und nach Massenvernichtungsmitteln strebt: „Keine ehrbare Firma oder Institution sollte mit diesen Akteuren („entities“) Geschäfte machen.“³⁴ Glaubt man seinen offiziellen Verlautbarungen, dann präsentiert das US-Finanzministerium den Geschäftspartnern lediglich Hintergrundinformationen darüber, wie bedrohlich der Iran sei (O’Brien 2006). In Wirklichkeit – so jedenfalls die an Deutlichkeit nicht zu übertreffende Reaktion praktisch aller betroffenen Banken und Firmen – haben die amerikanischen Vertreter verdeckt oder unverhohlen mit wirtschafts- und finanzpolitischen Nachteilen bei US-Geschäften gedroht.³⁵

Verweise auf die Sekundärstrafen des Iran Freedom Support Act (des früheren Iran-Libya Sanctions Act) dürften für große Investments eine zusätzliche Wirkung haben; denn es ist deren Philosophie, die die Gesandten des U.S. Department of the Treasury mit ihrer informellen Politik geschickt in der persönlichen Konsultation umsetzen. Allein die betroffenen Akteure in Deutschland sprechen davon, dass sie dem realen oder „moralischen

32 International Herald Tribune, 30.1.2007.

33 Stuart Levey, Undersecretary of Treasury for Terrorism and Financial Intelligence, in: 110/1 U.S. Congress (2007b: 40).

34 So der Assistant Secretary, Office of Terrorist Financing and Financial Crimes, Pat O’ Brien, vor dem Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs (O’ Brien 2006: 2).

35 Financial Times Deutschland, 11.1.2007.

Druck“³⁶ der US-Regierung nachgegeben hätten. Praktisch alle konsultierten Banken und Firmen sind in der einen oder anderen Form mit den amerikanischen Banken verbunden bzw. als Firmen in den Vereinigten Staaten ansässig.

Das US-Finanzministerium kann mittlerweile einige Erfolge seiner Strategie nennen:

- Von den internationalen Banken hat die Zürcher Bank UBS seine Iran-Geschäfte ganz eingestellt; Crédit Suisse kündigte an, keine neuen Geschäfte zu tätigen. Das Vermögen iranischer Kunden soll in der Schweiz insgesamt einen Wert von 1,4 Mrd. Franken betragen. ABN Amro (Niederlande), Barclays und HSBC (Großbritannien) haben ihre Aktivitäten offenbar auf ein Minimum zurückgefahren. Die Commerzbank und die Deutsche Bank haben sich aus den Dollar-Geschäften mit der Islamischen Republik zurückgezogen. Die Dresdner Bank hatte ihre Finanzbeziehungen zum Iran schon vorher eingestellt.
- Zusätzlich zum Energiebereich (siehe 4.1) geben Firmen anderer Branchen wie DaimlerChrysler ihre Iran-Aktivitäten auf.³⁷ Shell und BASF nahmen auf US-Druck Abstand von ihrem Plan, ihr Joint Venture, den Plastikproduzenten Basell, für 4,4 Mrd. Euro an den iranischen Anbieter National Petrochemical Company zu veräußern.³⁸

Stuart Levey, der im US-Finanzministerium für die Kontakte zu den Regierungen und Banken zuständig ist, war in seiner Erfolgsbilanz betont zurückhaltend („It’s having some effect.“). Gewisse Erfolge sieht Levey bei den 40 führenden Geldinstituten, die die US-Emissäre persönlich aufgesucht haben; von ihnen haben „viele“ ihre Geschäfte eingestellt oder beträchtlich zurückgefahren. Aufschlussreich ist in Leveys Wiedergabe der offenbar gleich ablaufenden Gespräche mit den Vertretern der Banken, die auf den politischen Druck der Bush-Administration argumentativ konterten: Alle Partner hätten erklärt, dass sie selbstverständlich weder den Terrorismus noch die Proliferation zu fördern gedächten – dass dies aber bei ihren jeweiligen Geschäften nicht der Fall sei, weil sie „sehr vorsichtig“ vorgingen (110/1 U.S. Congress 2007b: 40).

Die Größe des Schlupflochs bei den Banken kann auch Levey nicht bestimmen. Denn viele Geldinstitute, die die Dollargeschäfte mit dem Iran eingestellt oder reduziert haben, lassen offen, in welchem Ausmaß sie weiterhin in anderen Währungen mit der Islamischen Republik Handel treiben. Lediglich drei größere europäische Banken haben sich im Jahre 2006, so Undersecretary Burns vor dem Auswärtigen Ausschuss des Repräsentantenhauses am 6. März 2007, vollständig aus dem Iran-Geschäft zurückgezogen (110/1 U.S. Congress 2007a: 20). – In der Islamischen Republik haben die Zwangsmaßnahmen laut Leveys vager Einschätzung eine „gewisse“ wirtschaftliche und politische Wirkung erzielt.

36 So ein Sprecher der Commerzbank (Financial Times Deutschland, 11.1.2007).

37 Zum Vorangegangenen: Guardian Unlimited, 13.2.2007; Reuters, 1.2.2007; Turkish Daily News, 28.12.2006; Financial Times Deutschland, 11.1.2007; Der Spiegel 7, 12.2.2007: 26f.

38 Times, 6.7.2006.

Für den letztgenannten Aspekt führte er die „interne Debatte im Iran“ darüber an, in welche Richtung das Land gehen solle (110/1 U.S. Congress 2007b: 14).

4. Die wesentlichen ökonomischen Schwachstellen des Irans – das Sanktionspotenzial externer Akteure

4.1 Die veraltete Infrastruktur der Öl- und Gasindustrie als Achillesferse – ein Stopp ausländischer Investitionen als mögliches und wirksames Instrument?

Trotz seiner enormen Öl- und Gasreserven (der Iran verfügt über die weltweit viertgrößten Öl- und die zweitgrößten Gasvorkommen) steht das Land vor dem grundlegenden Problem, in seine veraltete Öl- und Gasindustrie enorme Summen investieren zu müssen, wenn es seine Förderrate auf beiden Sektoren aufrechterhalten oder gar erhöhen will. Angesichts des steigenden heimischen Energieverbrauchs bleibt dem Regime keine andere Wahl, als seine Förderkapazitäten durch die Erschließung neuer Felder zu steigern sowie insbesondere die Verarbeitung von Erdöl zu Benzin durch den Ausbau der Raffineriekapazitäten voranzutreiben (siehe 4.2). Die Erdöl- und Erdgasindustrie benötigt bis 2015³⁹ für die angestrebte tägliche Energieproduktion von 7 Mio. Barrel Öl (ein Barrel = 159 l) bzw. 900 Mio. m³ Gas Investitionen mit der großen Schwankung zwischen \$ 70 Mrd. und \$ 170 Mrd. Mehr als \$ 17 Mrd. werden für den Ausbau der Raffinerien erforderlich sein, wobei der Löwenanteil von \$ 12 Mrd. durch externe Financiers zu leisten ist.⁴⁰

Ohne gewaltige Investitionen aus dem Ausland sind all diese für die iranische Volkswirtschaft wesentlichen Aufgaben nicht zu bewältigen. Die eigenen Kapazitäten reichen nicht aus. Das Regime ermächtigte die Ölindustrie, ausländische Finanzmittel in Höhe von \$ 20 Mrd. einzuwerben und Geldgeber durch verbesserte Vertragsbedingungen anzulocken (Alexander). Um den rückläufigen Trend in der Ölförderung aufzuhalten, sollte 2006 die Erschließung weiterer 12 Felder ausgeschrieben werden (Wirtschaftskammer Österreich 2006a: 9).

Das malaysische Unternehmen SKS und seine iranische Partnerfirma unterzeichneten Anfang 2007 trotz amerikanischen Drucks einen Vorvertrag in Höhe von \$ 16 Mrd. und mit einer Laufzeit von 25 Jahren, um die Gasfelder Golshan und Ferdos zu erschließen und Flüssiggas zu produzieren.⁴¹ Auch das norwegische Energieunternehmen Norsk

39 Das persische Finanz- bzw. Kalenderjahr erstreckt sich vom 21.3 bis 20.3. des folgenden Jahres. Wir verwenden allerdings oft der Einfachheit halber etwa für das Jahr 2004/05 nur die Schreibweise 2004.

40 Die Angaben basieren auf Berichten von Alexander's Gas and Oil Connections, wo in den Portalen *Middle East: News and Trends* und *Company News* ausführlich über den Iran berichtet wird. Die Quellen können unter www.gasandoil.com abgerufen werden. Im Folgenden werden beide Rubriken als *Alexander* zitiert.

41 Bahrain Tribune, 8.1.2007.

Hydro hält offenbar an seinen Plänen fest, \$ 50 Mio. in die Erschließung des Öl- und Gasfeldes Khorramabad zu investieren (Wirtschaftskammer Österreich 2006a: 10). Dagegen haben einige Konzerne auf Druck der Bush-Regierung erklärt, dass sie derzeit nicht an Investmentaktivitäten interessiert sind oder sich (vorübergehend) aus dem Iran zurückziehen.

Die Energiekonsortien Baker Hughes und ConocoPhillips haben ihre Geschäfte entsprechend auf Eis gelegt. BP hatte bereits Mitte 2005 über den britischen Botschafter in Teheran zu verstehen gegeben, dass der Konzern großes Interesse an einer Zusammenarbeit habe. Später gab das Unternehmen seine Rückzugspläne bekannt, weil es die amerikanische Regierung nicht provozieren wollte. Auch der japanische Inpex-Konzern ist nicht mehr im Rennen. Er gab offensichtlich amerikanischem Druck nach und verzögerte den Abschluss des Geschäfts zur Erschließung des Azadegan-Ölfeldes, dem bei den Plänen zur Kapazitätssteigerung der iranischen Ölindustrie eine wesentliche Rolle zukommt (Alexander). Iranische Diplomaten hatten Japan gewarnt, dass der Auftrag an China gegeben werden könne, wenn es die zugesagte Frist für einen Förderungsbeginn im Jahre 2007 nicht einhalte. Inzwischen besitzt das Inpex-Konsortium nur noch über zehn Prozent der Anteile an diesem Ölfeld. Ursprünglich waren es 85 Prozent.⁴²

Für die Erschließung des zentralen Öl- und Gasfeldes South Pars, in dem hauptsächlich Erdgas gefördert wird und in das bislang \$ 20 Mrd. investiert wurden (Wirtschaftskammer Österreich 2006a: 10), strebt Teheran ein Gesamtvolumen von \$ 50 Mrd. an Investitionen an. Insgesamt sind 28 Entwicklungsphasen geplant,⁴³ von denen zehn bereits beschlossen sind. Über weitere Aufträge und die mit ihnen verbundene Auftragsvergabe wird gegenwärtig beraten.⁴⁴ Zu den potenziellen Investoren gehört Gaz de France, das mit TotalFinaElf über einen Einstieg in Phase 11 des South Pars-Mammutprojektes verhandelt. Ein im Sommer 2006 entwickeltes Konzept beider Unternehmen sieht eine Gesamtinvestition von 3 Mrd. Euro über einen Zeitraum von fünf Jahren vor.⁴⁵ Der österreichische Mineralölkonzern OMV plant trotz beträchtlichen Drucks aus Washington ein milliardenschweres Geschäft zur gemeinsamen Entwicklung von Phase 12 und zum Bau einer Verflüssigungsanlage.⁴⁶

Shell hat sich bereits die Vorrechte für die Erschließung von Phase 13 gesichert⁴⁷ und ein Interesse am Kauf der Rechte für die Erschließung von Phase 14 des South Pars-Projekts bekundet (Alexander). Das niederländisch-britische Unternehmen und der spanische Ölkonzern Repsol unterzeichneten im Januar 2007 einen Vorvertrag, der sich offi-

42 Reuters, 12.10.2006.

43 Assaluyeh Database, www.assaluyeh.com/news.php?lang=en&show=archive&id=4757, 9.8.2006.

44 La Tribune, 13.6.2006.

45 La Tribune, 13.6.2006.

46 Der Standard, 15.6.2007.

47 Assaluyeh Database, www.assaluyeh.com/news.php?lang=en&show=archive&id=4715-en, 1.8.2006.

ziellen Angaben aus Teheran zufolge auf \$ 10 Mrd. beläuft. Wie der spanische Konzern Repsol und das französische Konsortium Total spielt auch Shell neuerdings auf Zeit. Washington droht mit dem Verweis auf den Iran Freedom Support Act mit Sekundär-sanktionen für Firmen, die in die iranische Öl- und Gasindustrie mehr als \$ 20 Mio. investieren.⁴⁸

Der amerikanische Druck hat also sichtbar die Entscheidungen mehrerer Energieriesen (vorübergehend) korrigiert. Damit stellen sich im Hinblick auf diesen Schwachpunkt bzw. auf das eventuelle Sanktionspotenzial die Fragen: Wie lange lassen die genannten Konzerne ihre (Investitions-)Aktivitäten ruhen? Welches der oben genannten Ölkonsortien in Ländern mit starkem US-Einfluss ist bereit, als Ersatz zu agieren? Und: Findet Teheran andere Investitionspartner? Während sich die beiden ersten Fragen gegenwärtig noch nicht beantworten lassen, richtet die dritte Frage den Blick auf China und Indien. Sie spielen bei den Investitionen zur Modernisierung der veralteten Infrastruktur auf dem Öl- und Gassektor des Irans jetzt schon eine zentrale Rolle.

Wegen ihres dramatisch gestiegenen und sich in diesem Tempo weiter erhöhenden Energiebedarfs haben die beiden aufstrebenden asiatischen Mächte ein außerordentliches Interesse daran, sich durch langfristige Verträge Importe auch aus dem Iran zu sichern. Im Gegenzug investieren sie in die Erschließung neuer Öl- und Gasfelder. Dabei geht Beijing aggressiv vor, während Neu Delhis Strategie zurückhaltender ist.

Das Reich der Mitte hat bereits 49 Prozent der Anteile an dem Ölfeld Masjed-I-Suleiman für \$ 121 Mio. Dollar erworben (Ebel 2005: 45). Insgesamt existieren zehn solcher Vereinbarungen. Über die Erschließung des Garmsar Öl- und Gasfeldes wird gegenwärtig verhandelt.⁴⁹ Von zentraler Bedeutung ist, dass Beijing derzeit mit der iranischen Regierung über die letzten Modalitäten eines bereits 2004 geschlossenen Memorandum of Understanding (MoU) verhandelt. Das MoU regelt die Erschließung des Ölfeldes Yadavaran, das rund 30 Mrd. Barrel an bewiesenen Reserven aufweist, durch das chinesische Unternehmen Sinopec. Insgesamt soll das Volumen dieses Mega-Geschäfts bei rund \$ 70 Mrd. liegen; Schätzungen zufolge wird sich der tatsächliche Umfang auf \$ 100 Mrd. belaufen (Alexander). Sinopec soll 51 Prozent der Anteile an dem Ölfeld unter den Bedingungen eines buy-back-Vertrages⁵⁰ erhalten; ferner verpflichtet sich Teheran zur Lieferung von 150.000 Barrel/Tag und von insgesamt 250 Mio. t Flüssiggas (liquid natural gas, LNG) an Beijing über die nächsten 25 Jahre nach Vertragsabschluss (Ebel 2005: 45).

48 International Herald Tribune, 13.2.2007; Reuters, 1.2.2007.

49 Assaluyeh Database, www.assaluyeh.com/news.php?lang=en&show=archive&id=id=4436, 22.6.2006.

50 Dieses Vertragsmodell „überlässt dem ausländischen Partner die Erschließung von Ölreserven mit allen anfallenden Kosten: Die Förderung übernimmt das nationale iranische Unternehmen. Aus den Erlösen der Förderung werden zuzüglich einer vereinbarten Gewinnmarge die Aufwendungen für die Erschließung zurückgezahlt. Die Laufzeit eines Buy-back-Vertrags liegt bei 4-7 Jahren [...]“ (Rempel 2005: 2)

Zudem haben beide Seiten ihr Interesse an einem neuen Kontrakt über die Lieferung von 200 Mio. t LNG zu ähnlichen Konditionen bekundet (Alexander). Ein Geschäft über den Transport von 110 Mio. t LNG wurde bereits im März 2004 zwischen Teheran und der staatlichen Zhuhai Zhenrong Corporation abgeschlossen (Gundzik 2005).

Im Zentrum der iranisch-indischen Zusammenarbeit auf dem Energiesektor steht das Flüssiggas. Die bisherigen bilateralen Vereinbarungen sehen vor, dass jährlich 5 Mio. t Flüssiggas an Indien geliefert werden, wobei die Option auf die Lieferung weiterer 2,5 Mio. t besteht. Der Vertrag soll die beträchtliche Laufzeit von 25 Jahren haben und sich für Indien auf die immense Höhe von \$ 21 Mrd. belaufen (Alexander). Ein Vorvertrag zu ähnlichen Bedingungen und zur Zahlung von \$ 18 Mrd. wurde bereits im Sommer 2005 unterzeichnet.⁵¹ Der indische Konzern IOC verhandelt mit dem iranischen Unternehmen Petropars über den Bau einer LNG-Anlage im nördlichen Teil des South Pars-Feldes. IOC soll demnach 40 Prozent der Gasförderung und 60 Prozent der Flüssiggasanlage übernehmen.⁵² Das bedeutet eine Investition von 1,7 Mrd. Dollar.⁵³

Neu Delhi setzt seit 2004 auf Flüssiggas, um die steigende Nachfrage nach Energie decken zu können. 2006 beantragte ein indisch-iranisches Konsortium zur Produktion dieses Stoffes bereits die Anschaffung von acht LNG-Tankern im Wert von \$ 1,6 Mrd. Im Jahre 2009 soll auf diese Weise die Ausfuhr des Flüssiggases aus dem Iran nach Indien beginnen (Alexander).

Hier gibt es die Schwierigkeit, dass nicht genügend Frachter für den Transport von Flüssiggas existieren. Schätzungsweise 20 neue Spezial-Transportschiffe sind zu diesem Zweck erforderlich, deren Kosten auf insgesamt rund \$ 5 Mrd. beziffert werden.⁵⁴ Teheran erteilte einem in diesem Wirtschaftssektor „führenden belgischen Unternehmen“ im Juni 2007 den Auftrag zum Bau von 10 LNG-Tankern.⁵⁵ Zudem wird erwogen, dass China einen 25prozentigen Aufpreis für das Flüssiggas bezahlt und so dem Iran den Kauf weiterer Schiffe ermöglicht, die LNG-Transporte vornehmen können.⁵⁶ Die große Herausforderung besteht darin, dass es keinerlei Verzögerungen beim Bau von neuen Flüssiggas-Anlagen geben darf, damit ab 2009 Flüssiggas in großen Mengen nach Indien und China ausgeführt werden kann.

Zusammengefasst: Die herausgearbeitete zentrale Rolle der beiden aufstrebenden Mächte Asiens für die dringend erforderliche Erneuerung der iranischen Öl- und Gasindustrie dürfte die Hebelwirkung sanktionierender Staaten gegenüber dem Iran einschränken – in welchem Ausmaß auch immer. Der wachsende Energiehunger beider Länder

51 Oil and Gas Journal 23, 20.6.2005: 10.

52 Oil and Gas Journal 1, 2.1.2006: 62.

53 Oil and Gas Journal 23, 20.6.2005: 8.

54 Iran Daily, www.irandaily.ir/1385/2589/html/economy.htm, 19.6.2006.

55 Bloomberg, 9.5.2005.

56 Oil and Gas Journal 23, 19.6.2006: 10.

weist zudem auf eine weltweit veränderte Energiesituation hin, die angesichts des erhöhten Verbrauchs von Öl und Gas grundsätzlich die Position der Produzenten stärkt.⁵⁷ Ein breit angelegter europäischer Investitionsstopp, selbst wenn er sich realisieren ließe, würde allerdings die Förderrate der Energieträger ohnehin erst in einigen Jahren beeinträchtigen, wie selbst Befürworter einer strikten Sanktionspolitik einräumen (Clawson/Eisenstadt 2006: 16).

4.2 Der sich verschärfende Gegensatz von Benzinverbrauch und Raffinerieausbau – Sanktionen als forcierendes Element?

Der Iran, das Land, das mit über die größten Reserven an Öl und Gas verfügt und führend beim Export des „schwarzen Goldes“ ist, muss selbst in Raffinerien verarbeitete Ölprodukte (Benzin, Diesel und Kerosin) sowie Gas einführen. Knapp über 40 Prozent der raffinierten Ölerzeugnisse werden importiert (Alexander). Die Frage der Benzinversorgung ist wegen der begrenzten inländischen Raffineriekapazität politisch potenziell explosiv (siehe unten). Drei Fünftel des importierten Benzins werden über die niederländische, in Rotterdam ansässige Firma Vitol ins Land gebracht, und zwar insbesondere über die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) (Stephens 2006). Der iranische Gasbedarf steigt allein deshalb drastisch an, weil große Mengen dieses Energieträgers wieder unmittelbar in Erdölfelder injiziert werden, um deren Ausbeute zu steigern (Wirtschaftskammer Österreich 2006a: 9).

Der Hauptgrund für die Einfuhr von Benzin ist, dass Teheran angesichts des beträchtlich zunehmenden Automobilverkehrs bei extrem niedrigem Benzinpreis mit dem Ausbau der eigenen Raffineriekapazitäten nicht Schritt halten kann. In den letzten Jahren lag das Wachstum des Kraftfahrzeugmarktes offiziellen Angaben zufolge durchschnittlich bei 25 bis 30 Prozent per annum (Bundesagentur für Außenwirtschaft 2007a). Das öffentliche und private Transportsystem ist zudem durch technisch schlecht ausgerüstete Fahrzeuge mit einem hohen Energieverbrauch gekennzeichnet. Mit rund neun Cent pro Liter ist Kraftstoff um ein Vielfaches niedriger als sonst in der Region, was beständig zu Benzin-schmuggel (rund 1,8 Mrd. l jährlich)⁵⁸ in die Nachbarstaaten führt.

Die Erdöl verarbeitenden Kapazitäten der neun Raffinerien decken den Bedarf nicht (Alexander). Bisher hat das Ölministerium 16 Genehmigungen für den Bau von neuen Anlagen an private Investoren erteilt, ohne dass eines dieser Projekte bisher so weit fortgeschritten ist, dass der Bau begonnen hätte.⁵⁹ Aber selbst mit den geplanten Raffineriekapazitäten wird das Regime das Problem der mangelnden Benzinversorgung nicht in den

57 The Wall Street Journal, 14.6.2006.

58 Wirtschaftskammer Österreich (2006b: 10).

59 IranExpert.com, www.iranexpert.com/2006/iranoil2august.htm, 2.8.2006.

Griff bekommen, da der tägliche Verbrauch von derzeit 70 Mio. l in den nächsten 18 Jahren auf mehr als 300 Mio. l ansteigen soll.⁶⁰

Regimestabilisierende Antworten auf den wachsenden Benzinkonsum zu finden ist die größte Herausforderung für die iranische Regierung. Ihre Priorität liegt eindeutig darauf, die raffinierten Ölprodukte, vor allem Benzin, verstärkt zu importieren. Die Regierung sieht sich deshalb gezwungen, einen beträchtlichen Teil ihrer Finanzmittel, der in die Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur fließen sollte, für die Einfuhr von Treibstoff zu verwenden. Bereits in der ersten Hälfte des Jahres 2006/07 überschritten die Kosten für den Benzinkauf aus dem Ausland das dafür vorgesehene Budget um \$ 900 Mio (Alexander). Die Einfuhr von raffinierten Produkten wird für das laufende Haushaltsjahr auf \$ 5 Mrd. geschätzt, ohne dass mit dieser Summe der gegenwärtige Bedarf gedeckt werden kann.⁶¹ Dennoch ist diese finanziell kostspielige Subventionsstrategie für das Regime das politisch kleinste Übel.

Alle anderen Optionen gefährden das Überleben der Regierung, sind politisch im Parlament nicht durchsetzbar oder greifen, wie die Umrüstung der Fahrzeuge auf energiesparende Hybridtechnik, zu spät. Zu den politisch brisanten Alternativen gehören in erster Linie die Drosselung bei der Einfuhr von Benzin und die Rationierung von Kraftstoff. Die jetzige Regierung ist die erste, die die letztgenannte Maßnahme nicht nur angekündigt hat, sondern seit Juni 2007 auch durchführt. Seitdem stehen für jeden Bürger lediglich 100 l Benzin pro Monat zur Verfügung.⁶² Das iranische Parlament unterstützte diesen Schritt bereits vorher (Alexander; Bundesagentur für Außenwirtschaft 2007b).

Was den anderen Energieträger – Erdgas – anbelangt, so sollen, wie erwähnt (siehe 4.1), die ersten zehn Phasen des bei weitem größten Feldes South Pars in den nächsten Jahren betriebsbereit sein. Das hier neu gewonnene Gas wird nicht ausreichen, um den steigenden Bedarf zu decken. Wie beim Benzin wächst die Inlandsnachfrage auch nach diesem Energieträger weiterhin immens an. Der Gaspreis wird ebenfalls reguliert und bewusst niedrig gehalten, um soziale und politische Proteste zu vermeiden, zu denen es kommen könnte, wenn die Regierung die Regulierung aufhobe.⁶³ Teheran wird bei beiden Energieträgern alles daran setzen, eine solche Entwicklung zu verhindern – auch wenn diese enorme Subventionierung die Volkswirtschaft des Irans langfristig in noch höherem Maße schädigen wird.

Solange der Ölpreis auf dem Weltmarkt auf dem derzeitigen Niveau bleibt, dürfte sich kein Sanktionspotenzial externer Akteure ergeben. Den Preis so zu steuern, dass er unter ein Niveau fällt, das für Teheran zu Finanzierungsproblemen bei den eigenen Benzinim-

60 Iran Daily, www.iran-daily.com/1383/2165/html/focus.htm, 16.12.2004.

61 Reuters, 10.1.2007.

62 Spiegel Online, www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,490908,00.html, 27.6.2007.

63 Oil and Gas Journal 18, 9.5.2005: 34.

porten führt,⁶⁴ erscheint allein angesichts der breiten Palette der Produzenten wenig wahrscheinlich.⁶⁵ Ein Sanktionspotenzial ergibt sich auf den ersten Blick dadurch, dass der niederländische Vitol-Konzern 60 Prozent aller raffinierten Erzeugnisse größtenteils über die VAE als Transitland in den Iran liefert. Aber selbst wenn es gelänge, die Niederlande als Partner einer Sanktionspolitik zu gewinnen – die Einbindung der VAE in eine Allianz gegenüber Teheran erscheint unwahrscheinlich, weil sie der wichtigste Handelspartner des Irans sind (siehe 4.4).

4.3 Irans öllastige Ausfuhrpolitik – ein internationaler Ölboykott als „zweischneidiges Schwert“

Das „schwarze Gold“ ist der Stoff, der die Ausfuhrpolitik Teherans dominiert und der als „Exportschlager“ die Wirtschaft am Leben erhält; dies gilt umso mehr bei hohen Weltmarktpreisen. Ohne Öl und Gas ist die iranische Ökonomie über kurz oder lang nicht lebensfähig. In Zahlen ausgedrückt: Der Anteil dieses Stoffes am gesamten Exportvolumen lag 2004/05 bei rund 80 Prozent. Von der derzeitigen Fördermenge von 3,8 Mio. Barrel/Tag werden im Schnitt 2,4 Mio. Barrel/Tag ausgeführt – also jährlich rund 900 Mio. Barrel. Die Einnahmen aus den Ölexporten sollen sich 2006/07 auf bis zu \$ 55 Mrd. (Wirtschaftskammer Österreich 2006a: 9) belaufen. Das entspräche fast der Hälfte des Staatshaushaltes (GlobalSecurity.org 2007b).

Die Monostruktur bei der Ausfuhr, also die hochgradige Abhängigkeit des Irans von Ölexporten, legt auf den ersten Blick ein großes Sanktionspotenzial nahe. Dies erfordert einerseits eine geschlossene internationale Sanktions-Allianz, deren Staaten sich dazu entschließen, kein iranisches Öl mehr einzuführen. Andererseits könnte Teheran einen Ausfuhrstopp bei seinem „schwarzen Gold“ verfügen. Unter Fachleuten herrscht Skepsis vor, dass beide Seiten wegen der großen gegenseitigen Verwundbarkeit die Ölwanne in großem Ausmaß einsetzen werden (Clawson/Eisenstadt 2006: 17). Die meisten Analytiker halten dieses Instrument allein deshalb nicht für „smart“, weil es entgegen der Philosophie der gezielten Maßnahmen vor allem die iranische Bevölkerung treffen könnte. Dennoch wird die Ölwanne gelegentlich von iranischen Entscheidungsträgern, aber auch von Befürwortern einer Allianz umfassender Sanktionen, ins Spiel gebracht.

Das Für und Wider dieses „zweischneidigen Schwerts“ (Watkins 2006: 35) zu erörtern, gewährt gleichzeitig Einblicke in die interdependenten Strukturen des Energiesektors und unterstreicht auch hier die wichtige Rolle Chinas und Indiens (im letzteren Falle primär in Bezug auf Gas). Dass das Ausland in unterschiedlichem Ausmaß abhängig vom Import iranischen Öls ist, gilt nicht nur für die Endversorgung der Verbraucher, sondern

64 So der Vorschlag des US-Kolumnisten Thomas L. Friedman, Oil Addiction of the Ayatollahs, in: The New York Times/Süddeutsche Zeitung, 12.2.2007.

65 International Herald Tribune, 30.1.2007.

auch für die Unternehmen. Mehrere Konzerne handelten etwa im Jahre 2004 mit einer großen Menge iranischen Öls.

Aufschlussreich für die Dynamik der sich verändernden Lieferungen ist das erste Quartal 2006. Während die Ölausfuhr Teherans an Japan um 14 Prozent und an Südkorea um sieben Prozent abnahm, stieg sie nach China um 25 Prozent (Alexander). Dieser Verlauf spiegelt die neue Situation auf diesem Sektor wider: Der Importrückgang dürfte einerseits auf den Druck Washingtons auf Tokio und Seoul zurückzuführen sein; der wachsende Einfuhrbedarf Chinas an Öl könnte hingegen andererseits einen Teil der reduzierten Öleinfuhr ausgleichen, falls die USA ihre erzwingende Politik auf ihre Verbündeten fortsetzen oder gar ausdehnen.

Im Reich der Mitte hält die einheimische Förderung mit der dramatisch steigenden Nachfrage nach Öl und Gas nicht Schritt.⁶⁶ Die Wirtschaftspläne der chinesischen Regierung gehen davon aus, dass 2020 rund 60 Prozent der konsumierten Energie importiert werden müssen (Alexander). Der Iran ist einer der Hauptlieferanten von Rohöl an China. Im Jahre 2004 bezog Beijing 13,6 Prozent seiner Importe aus der Islamischen Republik (Ebel 2005: 28). China ist darüber hinaus auf ausländisches Erdgas angewiesen. Der Großteil davon muss importiert werden, da die chinesischen Gasressourcen begrenzt sind (Ebel 2005: 4). Iran drängt sich angesichts seiner bewiesenen Reserven als zukünftiger Exporteur geradezu auf.

In Indien wird die Nachfrage nach Öl aufgrund des hohen und beständigen Wirtschaftswachstums deutlich ansteigen. Schon jetzt können nur 30 Prozent der aktuellen Öl- und Gasnachfrage durch eigene Förderung gedeckt werden.⁶⁷ Allerdings gehört Indien bislang nicht zu den wichtigsten Einfuhrländern von iranischem Öl. Dies könnte sich dann ändern, wenn es zum Bau der „Peace Pipeline“ kommt, die das „schwarze Gold“ aus der Islamischen Republik nach Pakistan und Indien transportieren soll. Der indische Bedarf an Erdgas hat sich so erhöht, dass er nicht mehr gedeckt werden kann.⁶⁸ Bis 2015 wird sich die Nachfrage in Indien mehr als verdoppeln.⁶⁹ Flüssiggas gilt als Energiequelle der Zukunft.⁷⁰

Zusammengefasst: Solange der Ölpreis auf dem hohen Stand verharret, dürfte die Ölwanne in Form eines internationalen Einfuhrstopps über längere Zeit stumpf bleiben. Für den Fall, dass der Ölpreis als Ergebnis einer Reihe von unvorhersehbaren und kaum zu steuernden Faktoren kräftig fiele, dürften sich für das Teheraner Regime Probleme ergeben. Auf solche Hoffnungen lässt sich jedoch keine Sanktionspolitik aufbauen. Die Wahr-

66 Assaluyeh Database, www.assaluyeh.com/news.php?lang=en&show=archive&id=id=4436, 22.6.2006.

67 Oil and Gas Journal 31, 16.8.2004: 55.

68 Oil and Gas Journal 1, 2.1.2006: 60.

69 Oil and Gas Journal 1, 2.1.2006: 63.

70 Oil and Gas Journal 1, 2.1.2006: 60.

scheinlichkeit, dass es bei den maßgeblichen Ländern zu einem Importstopp des „schwarzen Goldes“ aus dem Iran kommt, ist angesichts ihrer großen Abhängigkeit gering.

4.4 Die Gesamtwirtschaft des Irans und ihre gravierenden Probleme – Sanktionen als verschärfender Faktor

Die iranische Wirtschaft ist durch beträchtliche Schwächen, aber auch durch Stärken gekennzeichnet. Ihre Stärken zeigen sich im beträchtlichen Wirtschaftswachstum der letzten Jahre. Es lag ab 1999/2000 beständig bei knapp über fünf Prozent jährlich. Ob sich dieser Trend derzeit fortsetzt, ist ungewiss. Zu den Wachstumsbranchen gehören neben den Sektoren Erdöl und Erdgas die Petrochemie, die Stromwirtschaft, der Maschinenbau, der Umweltschutz (Wasser-, Abwasser- und Abfallwirtschaft), Kraftfahrzeuge und Kfz-Teilebau sowie die IT/Telekommunikation (Bundesagentur für Außenwirtschaft 2006a; 2006b).

Der Ausfuhr aus dem Iran mit dem Schwerpunkt Öl und mit Industrieerzeugnissen, die den größten Teil des Nicht-Öl-Sektors ausmachen, steht die Einfuhr vor allem von Fahrzeugen, Maschinen und Apparaten gegenüber. Im Jahr 2004/2005 betrug der Anteil von Maschinen und Apparaten 47 Prozent an der Gesamteinfuhr.⁷¹ Das hohe Wirtschaftswachstum, die positive Außenhandelsbilanz sowie die günstige Haushaltslage sind auf den hohen Ölpreis zurückzuführen.

Die iranische Wirtschaft ist seit der Wahl von Ahmadinedschad zum Staatspräsidenten mit folgenden strukturellen Problemen zum Teil verstärkt konfrontiert: der Monostruktur der Wirtschaft, Kaufkraftverlusten durch Inflation, der wachsenden Kapitalflucht, der um sich greifenden Korruption und der Auslandsverschuldung, die 2001/02 bei \$ 9 Mrd. lag und 2004/05 auf \$ 23 Mrd. hochschnellte. Auch das internationale Kreditranking hat sich verschlechtert – dies erschwert bzw. verteuert die Verfügbarkeit von ausländischem Kapital. Laut dem Bericht der Weltbank „Doing Business“, der auf Umfragen unter Geschäftsleuten und Analysten in 155 Ländern beruht, nahm der Iran 2005 den 113. und 2006 den 119. Rang ein.⁷² Die ausländischen Direktinvestitionen im Nicht-Ölbereich, sind gering geblieben. Sie lagen für das Jahr 2003 bei \$ 482 Mio. und für 2004 bei \$ 100 Mio.

Ein weiteres großes strukturelles Problem ist die hohe Arbeitslosigkeit (für 2005/06 offiziell 14,6 Prozent; inoffiziell: über 50 Prozent). Von politischer Brisanz mit potenzieller Explosivität sind die fehlenden Perspektiven für die junge Generation – der Anteil der unter 25-Jährigen macht 65 Prozent bei steigender Tendenz aus. Das Regime steht unter dem Druck, jährlich 700.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen, um die nachkommenden, kinderreichen Generationen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Von 1997 bis 2000 sind lediglich rund 255.000 neue Jobs pro Jahr entstanden. Der Internationale Währungsfond

71 Zu den absoluten Zahlen: Bundesagentur für Außenwirtschaft (2007c: 2).

72 World Bank, www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/Default.aspx?economyid=91; 2006.

geht davon aus, dass rund \$ 4 Mrd. an Neuinvestitionen nötig sind, um jene 700.000 Arbeitsplätze jährlich zu schaffen. Dies soll vor allem im Ölsektor geschehen (Clawson 2003).

In den letzten Monaten hat sich bei einigen der erwähnten Indikatoren der Negativtrend zum Teil verstärkt fortgesetzt. Die Außenhandelsbilanz blieb jedoch auch im Jahr 2006 positiv, allerdings ging der Überschuss des Irans gegenüber dem Vorjahr von 21,3 Prozent auf 17,7 Prozent zurück. Bei all diesen Entwicklungen werden ausländische Investitionen in der Islamischen Republik weiterhin ein zentraler Faktor bleiben. Der Rückgang der Investitionen hat die ökonomischen Probleme mit verschärft (Bundesagentur für Außenwirtschaft 2006b: 1f). Zudem stellt sich die Frage, welche zusätzlichen Auswirkungen ein umfassendes Embargo im Handelsbereich haben könnte. Hier besitzt die EU als mächtigster Handelsblock den potenziell stärksten Hebel, um durch einen Boykott vor allem bei der Ausfuhr von Waren Druck auf Teheran auszuüben (Perkovich/Manzanero 2004: 24 – siehe hierzu ausführlicher Kapitel 5). Dies setzt allerdings ein außerordentlich hohes Maß an Geschlossenheit unter den 27 Mitgliedern voraus.

Mit Blick auf die 2006 beträchtlich zurückgegangenen Exporte aus der Europäischen Union um 9 Prozent und aus Deutschland um sogar 12 Prozent stellt sich jetzt bereits die Frage nach den wirtschaftlichen Auswirkungen eines verminderten Handelsvolumens. Festzuhalten ist, dass die Dynamik der letzten Zeit sowohl beim Einfuhr- als auch Ausfuhrvolumen ein unterschiedliches Bild ergibt. Noch stärker als die deutschen sind die südkoreanischen Importe gesunken; auch die Ausfuhr Russlands im nicht-militärischen und Nicht-Öl-Bereich hat sich vermindert und bildet das Schlusslicht unter den zehn größten Handelspartnern (Bundesagentur für Außenwirtschaft 2006c: 2).

Das Exportvolumen anderer Länder verzeichnet indes einen Anstieg, signifikant ist er bei Japan, das im Gegensatz zum beträchtlichen Rückgang des Imports von iranischem Öl im ersten Quartal 2006 von 14 Prozent⁷³ seine Ausfuhr auf dem Nicht-Ölsektor um rund 50 Prozent steigerte. Dass die Exporte der Schweiz leicht zunahmen, mag damit zusammenhängen, dass Länder, die (vielleicht auf US-Druck) ihre direkten Exporte an Teheran zurückgefahren haben, die Geschäfte über die Drehscheibe Schweiz abwickeln. Dieses insgesamt disparate Bild kann im Hinblick auf das Sanktionspotential insofern von Belang sein, als im Falle von EU-Sanktionen andere Länder möglicherweise ausgleichend einspringen und die wirtschaftliche Hebelwirkung der Europäischen Union einschränken.

Ein spezifisches Sanktionspotenzial ergibt sich in den oben genannten Wachstumsbranchen, weil der iranische Bedarf an ausländischen Gütern und Komponenten groß ist. Im Maschinenbau etwa bevorzugt der Iran trotz seiner Anstrengungen beim Aufbau einer eigenen Herstellungskapazität ausländische Spezialmaschinen; dies gilt insbesondere für deutsche Güter, deren Lieferanteil auf diesem Sektor bis zu 30 Prozent ausmachen. Henry Sokolski, ein entschiedener US-Befürworter von strikten Wirtschaftsmaßnahmen gegen den Iran, hat ein großes Sanktionspotenzial aus der Tatsache abgeleitet, dass nur drei

73 Reuters, 5.6.2006.

Länder – Deutschland, Frankreich und Italien – der Islamischen Republik die meisten Maschinen lieferten, die ihrerseits einen Großteil (rund 80 Prozent) ihres Gesamtimports ausmachten. „Der Iran benötigt diese Maschinen, um zu funktionieren.“ Nach einem Einfuhrstopp auf diesem Gebiet von rund einem Jahr sei die iranische Wirtschaft „in großer Not“.⁷⁴

Das Sanktionspotenzial von strategisch wichtigen Gütern und Technologien wie dem Maschinenbau dürfte in der Tat groß sein, weil sie für den Ausbau der im Iran dringend benötigten Raffineriekapazitäten eine Schlüsselstellung einnehmen. Dies Beispiel lässt sich auf andere Bereiche übertragen. Die wachsende iranische Wirtschaft benötigt Kabelnetzwerke (insbesondere Glasfaserkabel). Der jetzige Bedarf wird zu rund 30 Prozent von einem einzigen französischen Unternehmen, Nexans, gedeckt (Mohebbi 2005).

Es wird sich zeigen, ob es – etwa aufgrund amerikanischen Drucks – möglich ist, in Schlüsselsektoren wie dem Maschinenbau eine länderübergreifende, branchenspezifische Sanktions-Allianz zu schmieden und Schlüsselfirmen wie Nexans dazu zu bewegen, den Export seiner strategischen Produkte für einen unbestimmten Zeitraum einzustellen. Für umfassende Sanktionsbeschlüsse stellt sich zum einen die Frage, inwieweit die betroffenen Produkte langfristig in Billiglohnländern hergestellt werden können, wie dies offenbar für Spezialmaschinen zutrifft (Bundesagentur für Außenwirtschaft 2006b: 13). Angesprochen ist damit das Problem der Gegen- und Umwegstrategien des Irans, welche die Hebelwirkung der Sanktions-Allianz vermindern wollen. Die Außenhandelsstelle Teheran der Wirtschaftskammer Österreich bemerkt hierzu:

„Iranische Unternehmen haben zwischenzeitlich damit begonnen, sich für Eventualitäten vorzubereiten (Lageraufbau, Umwegexporte über Dubai, etc.), kreative internationale Finanzierungswege zu testen und diese im Tagesgeschäft [...] zu verwenden. Dieses Know-how und die sehr hohe Liquidität im Lande werden den Import von Maschinen, Anlagen und sonstigen Produkten auch dann weiter ermöglichen, wenn die westlichen Exportgarantiegesellschaften und Banken ihre Versicherungs- und Finanzierungspolitik noch restriktiver gestalten sollten.“ (Wirtschaftskammer Österreich 2006a: 2)

Offen ist, inwieweit die Umstellung des gesamten iranischen Außenhandels von Dollar auf Euro als zusätzliche finanzpolitische Gegenstrategie wirksam ist, um den Rückzug mehrerer Banken aus dem Dollar-Geschäft abzufedern. Wichtig wird auch sein, in welchem Ausmaß es dem US-Finanzministerium gelingt, die europäischen Banken zum Rückzug zu bewegen. Frankreich ist hier besonders bedeutsam, da der Iran im Bankensektor enorm von französischen Investitionen abhängig ist. Vor allem Crédit Lyonnais, Cré-

74 So das Statement von Henry Sokolski, in: 109/1 U.S. Congress (2005: 38). – Der von Sokolski angegebene Anteil der Maschinen von rund 80 Prozent an der iranischen Gesamteinfuhr ist auf der Basis der uns vorliegenden Daten aus der Statistikabteilung der iranischen Bank Markazi für 2004 und 2005 viel zu hoch; er liegt unter 50 Prozent (Bundesagentur für Außenwirtschaft 2006b: 13).

dit Agricole, PNB Paribas⁷⁵ und Société Générale sind dort aktiv, letztere wies von 1998 bis 2003 ein durchschnittliches Wachstum von 20 Prozent im Iran auf.⁷⁶

5. Kosten für die sanktionierenden Staaten: Deutsche Einbußen bei der Ausfuhr

Es existieren keine objektiven Kriterien zur Bestimmung der Kosten, die auf die Mitglieder der Sanktions-Koalition zukommen. Die möglichen Einbußen für die multilaterale Allianz im UN-Rahmen lassen sich genauso wenig quantifizieren wie die finanziellen Nachteile, die den Banken und Firmen bereits entstanden sind bzw. entstehen (werden), die sich auf amerikanischen Druck hin aus dem (Dollar-)Geschäft zurückgezogen, es vorübergehend eingestellt oder zurückgefahren haben. Um Größenordnungen der möglichen Kosten präsentieren zu können, konzentriert sich der Report auf die negativen Folgen, die mit einem umfassenden Lieferembargo gegenüber dem Iran vor allem für deutsche Firmen verbunden wären; aus heutiger Sicht handelt es sich dabei um ein hypothetisches Szenario.

Für den angenommenen Fall eines internationalen Ausfuhrstopps, der jenseits des Energiebereichs das gesamte Warenspektrum in den Iran umfassen würde, ergäben sich die Kosten für die boykottierenden Staaten gemäß ihrer Bedeutung, die sie als Handelspartner Teherans einnehmen. Die VAE rangieren auf dem ersten Platz, wobei ihre Sonderstellung darin besteht, dass sie die Drehscheibe für Firmen sind, die nicht direkt in den Iran liefern. Deutschland ist der zweitwichtigste Handelspartner der Islamischen Republik. Im Jahre 2005/06 belief sich das deutsche Exportvolumen auf rund \$ 4 Mrd. Der deutsch-iranische Warenaustausch ist asymmetrisch: Unter den Hauptabnehmerstaaten gehört Deutschland, das hauptsächlich Ernährungsgüter wie Schalen- und Trockenfrüchte einführt, zu den Schlusslichtern (Bundesagentur für Außenwirtschaft 2007c: 4); beim Öl zählt es nicht zu den größten Importeuren und ist damit so gut wie unabhängig.

2006 gibt es, wie erwähnt (siehe 4.4.), einen deutlichen Rückgang der deutschen und gesamteuropäischen Exporte. Für Deutschland lassen sich aufgrund einer bundesweiten Umfrage der Industrie- und Handelskammer (IHK) Ostwestfalen zu Bielefeld vom Januar 2007 diese Zahlenwerte differenzieren und die verursachenden Faktoren aufgrund der Kommentare der IHK wie auch des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) benennen.⁷⁷ Danach gaben 35 Prozent der Unternehmen an, dass sie in den letz-

75 IranReporter.com, www.iranreporter.com/story.asp?id=49, 25.11.2000.

76 The New York Times, 23.6.2004.

77 3.500 mittelständische Firmen hatten die Bielefelder nach den verhängten UN-Sanktionen angeschrieben, rund 2.500 Unternehmen davon handeln mit dem Iran, wiederum 126 aus diesem Sample haben auf die Blitzumfrage geantwortet (Industrie- und Handelskammer Ostwestfalen zu Bielefeld 2007).

ten Monaten – also bereits während der Aushandlung der UN-Resolution 1737 vom 23. Dezember 2006 – Umsatzrückgänge zu verzeichnen hatten. Sie waren teilweise beträchtlich; bei 8 Prozent der betroffenen Firmen betrugen sie mehr als die Hälfte.

Die Ausfuhrrestriktionen, die sich ebenfalls quantifizieren lassen, sind insgesamt ein beträchtlicher Faktor für diese Negativentwicklung. Auf ebenfalls 35 Prozent belief sich der Anteil derjenigen Firmen, die beklagten, dass die „bestehende(n) Exportbeschränkungen“ ihrem Iran-Geschäft abträglich waren. Besonders betroffen sind hier offenbar der Maschinenbau, die Automobilzulieferer und die chemische Industrie. Ihre Produkte fallen am ehesten in den Bereich der sowohl zivil als auch militärisch verwendbaren Güter, sie müssen sich daher – möglicherweise verschärft – den Prüfungsverfahren des Bundesamts für Ausfuhrkontrolle unterziehen.⁷⁸

Bei der klaren Mehrheit von 65 Prozent des mit dem Iran Handel treibenden Mittelstands war keine negative Auswirkung zu verzeichnen. Maximal ein Dutzend deutscher Exporteure sieht sich in unterschiedlichem Ausmaß dem amerikanischen Druck ausgesetzt.⁷⁹ Diese Einschätzung betrifft vor allem die Zahlungsinstrumente („Zahlung gegen Dokumente“ und Akkreditive – also das Einreichen von Dokumenten über verladene Waren seitens des Importeurs zur Sicherung der Kaufpreisforderung seitens des Verkäufers). So sind die Hermes-Bürgschaften von 2,3 Mrd. Euro (2004) über 1,4 Mrd. Euro (2005) auf 900 Mio. Euro (2006) beträchtlich zurückgegangen. Dieses Ergebnis hat seinen Grund in der erhöhten Risikobewertung und das Ausnutzen der für die Iraner nachteiligen Geschäftssituation: Nachdem sich wichtige Großbanken unter dem Druck der Bush-Administration zurückgezogen haben, verlangen die verbleibenden Geldinstitute für die Vergabe von Akkreditiven höhere Prämien; für die Unternehmer wirkt das steigende Risiko eines verschärften Embargos bereits jetzt seine Schatten voraus.

Die vorbeugende Wirkung der Sanktionen kommt auch dort zum Ausdruck, wo 53 Prozent der befragten Unternehmen befürchten, dass sich die Exportbeschränkungen in Zukunft negativ auf das Irangeschäft auswirken würden. Insgesamt lässt sich festhalten: DIHK und IHK machen durchaus inneriranische Faktoren (u.a. politisch motivierte Umbesetzungen in der Verwaltung und im öffentlichen Sektor) für den Rückgang der deut-

78 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.2.2007.

79 Den informellen Druck des US-Finanzministeriums bewerten DIHK und IHK Bielefeld in ihren beiden separaten Begleitkommentaren zur Umfrage (Deutsche Industrie- und Handelskammer, Wachsende Probleme im Iran-Geschäft, Newsletter 8, 1.3.2007: 1) unterschiedlich. Die Bielefelder IHK hat diesen Komplex aus ihrer veröffentlichten Umfrage herausgenommen, weil die empirische Basis zu schmal ist. (Gespräch von Bernd W. Kubbig mit IHK-Referatsleiterin Ines Ratajczak, 9.3.2007.) Der DIHK in Berlin bemerkt indes: „Fast jedes zehnte befragte Unternehmen fühlt sich bereits informellem Druck ausgesetzt, das Iran-Geschäft zu reduzieren, weitere 16% geben an, solchen Druck in Ansätzen zu spüren.“ 26 Prozent des einen, vom Exportrückgang betroffenen Drittels der befragten Unternehmen (dieser wichtige Zusatz fehlt im DIHK-Kommentar) führen zu höchstens 12 befragten Unternehmen. Dieser falsche Bezugspunkt hat zur überhöhten Einschätzung des informellen Drucks aus Washington gegenüber den betroffenen mittelständischen Betrieben geführt. (Frankfurter Allgemeine Zeitung [„Amerika fordert schärferes Vorgehen gegen Iran“; 9.2.2007]; Frankfurter Rundschau, 16.3.2007.)

schen Exporte verantwortlich. Dennoch sind es in der Summe vor allem der Unsicherheit schaffende Atomkonflikt und besonders die Exportbeschränkungen, die für die verminderten deutschen Geschäfte mit der Islamischen Republik verantwortlich sind (Deutsche Industrie- und Handelskammer 2007: 1).

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen: Die Effektivität der Zwangsmaßnahmen und Elemente einer alternativen Strategie

6.1 Noch einmal: (Wann) können Sanktionen eine Nuklear- und Raketenmacht Iran verhindern?

Diese Studie hat die in der Forschung herausgearbeiteten wesentlichen Erfolgsbedingungen für die wirtschaftliche Effektivität von Zwangsmaßnahmen konkretisiert. Hierbei handelt es sich um eine große Geschlossenheit der Sanktions-Allianz, eine große ökonomische Verwundbarkeit des Ziellandes Iran sowie geringe wirtschaftliche und politische Folgekosten der sanktionierenden Länder. Die ökonomische und politische Wirkung der Sanktionen können im Hinblick auf den Iran zum gegenwärtigen Zeitpunkt allein deshalb nur vorläufig beantwortet werden, weil die unterschiedlichen Instrumentarien erst ange laufen sind.

Im Kontext der UN-Resolutionen 1737 und 1747 stand die Geschlossenheit im Vordergrund, die durch die folgenden Faktoren erreicht werden könnte: die Unterordnung sämtlicher wirtschaftlicher und außenpolitischer Interessen unter das Ziel der UN-Resolutionen, Iran von der Urananreicherung abzuhalten; die Überbrückung divergierender außenpolitischer Konzepte unter den sanktionierenden Staaten; eine entschlossen vorgehende Führungsmacht USA, die die Allianz zusammenhalten will. Ohne diese Faktoren im Einzelnen gewichten zu können, bleibt festzuhalten, dass sie sich nur begrenzt haben realisieren lassen. Vertreter der Bush-Regierung haben die geringe Effektivität der in den UN-Resolutionen 1737 und 1747 beschlossenen – primär symbolischen – Maßnahmen bestätigt. Sie halten die Sanktionen für unzureichend, um Teheran von dem erhofften Verzicht auf die Urananreicherung abzubringen.

Dieser ernüchternde Befund entspricht der von der Forschung herausgearbeiteten symbolischen Kraft von „smart sanctions“, denen sich die UN-Resolutionen verpflichtet wissen. Unsere drei Indikatoren für Kohärenz (siehe auch unten) als der im UN-Rahmen berücksichtigten zentralen Erfolgsbedingung zeigen dieses unbefriedigende Ergebnis an.

Was jedoch die Resolution 1747 anbelangt, so spricht der vergleichsweise kürzere Verhandlungszeitraum (erster Indikator) für eine größere Geschlossenheit der Sanktions-Allianz. Wirkliche „Zähne“ (zweiter Indikator) haben aber auch die strikteren Maßnahmen dieser Entschlie ßung nicht. Russlands Entscheidung, den Leichtwasserreaktor in Bushehr nicht fertig stellen und den nuklearen Brennstoff nicht liefern zu wollen, wenn sich die Iraner im Atomkonflikt weiterhin kompromisslos verhalten, könnte indes zu einem höheren Grad an Kohärenz in der Sanktions-Allianz führen (zumal China in der Regel mit Russland mitzieht). Allerdings bleibt Moskaus Politik gegenüber Teheran wei-

terhin ambivalent. So sendete der Kreml ein positives Signal an Teheran, als er im UN-Sicherheitsrat im Kontext der Gefangennahme britischer Soldaten mit einem Veto drohte und damit eine internationale Verurteilung des Irans verhinderte.

Abzuwarten bleibt, ob vor allem Moskau und Beijing auch die verschärfte Entschlie-ßung 1747 ernsthaft umsetzen bzw. nicht durch militärische Exporte unterminieren (drit-ter Indikator). Eine solche Ernsthaftigkeit würde für beide Staaten eine Abkehr von ihrer traditionell laxen Ausfuhrpolitik bedeuten. Ebenfalls zu früh ist es für eine Bewertung der zusätzlichen, unilateral initiierten Maßnahmen des US-Finanzministeriums.

Im Hinblick auf die zweite Erfolgsbedingung, die Verwundbarkeit der Islamischen Re-publik, legen die (in Kapitel 4) identifizierten Schwachpunkte der iranischen Volkswirt-schaft und insbesondere des Ölsektors die folgenden zwei Schlussfolgerungen nahe. Ers-tens, ist ein für die sanktionierenden Staaten positives Szenario dann *optimal* gegeben, wenn alle vier Schwachpunkte noch ausgeprägter werden – also die veraltete Infrastruktur noch weniger modernisiert werden kann; sich die Kluft zwischen Benzinverbrauch und Ausbau der Raffinerien vergrößert; ein drastisch gesunkener Erdölpreis des Weltmarktes die Einnahmen des Regimes praktisch zunichte macht, und die herausgearbeiteten Schwierigkeiten der iranischen Gesamtwirtschaft zunehmen. Zweitens, selbst jeder einzel-ne Faktor kann bereits eine beträchtliche Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage im Iran erzeugen. Unabhängig von beiden Schlussfolgerungen stellt sich jedoch die maßgeb-liche Frage, wie wahrscheinlich es ist, dass es der Sanktions-Allianz gelingt, eine derartige Wirkung zu erzielen.

Für die sanktionierenden Staaten, die einen solchen Trend von außen steuern und ver-stärken wollen, bedeutet dies in jedem Fall, die bisher im UN-Rahmen ergriffenen symbo-lischen „smart sanctions“ beträchtlich auszuweiten. Den ethischen Boden dieses neuen Konzepts, welches das Regime gezielt treffen will, ohne die Bevölkerung in Mitleiden-schaft zu ziehen, hätte die Sanktions-Allianz damit verlassen. Für die Mitglieder dieser Koalition heißt dies, ein außerordentlich hohes Ausmaß an Kohärenz aufzubringen, das auch die ressourcenhungrigen Länder Asiens einschließt – und das über einen jahrelangen Zeitraum. Nicholas Burns sieht die multilaterale Sanktionsstrategie nur dann von Erfolg gekrönt, wenn vor allem die Vereinigten Staaten ausreichend Geduld aufbrächten. Das Konzept benötige „einen gewissen Zeitraum, und wir sollten Geduld haben“, damit die Zwangsmaßnahmen ihre Wirkung entfalten können. Wie die amerikanischen Geheim-dienste geht Burns bei seiner Gefahreinschätzung hinsichtlich der iranischen Nuklear-waffen-Fähigkeit von einem Zeitrahmen von fünf bis zehn Jahren aus (110/1 U.S. Cong-ress 2007a: 20, 39).

Die erforderliche Geschlossenheit müsste sich in umfassender Weise gleichermaßen auf den Export- und Importbereich beziehen und den Investitionsbereich einschließen. Dies verlangt von der internationalen Gemeinschaft einen außerordentlich starken politi-schen Willen. Hinzu kommt, dass vor allem die wichtigsten Handelspartner des Irans im Falle von umfassenden Sanktionen bereit sein müssten, beträchtliche wirtschaftliche Kos-ten zu tragen. Selbst wenn es gelänge, dem Öl- und Gassektor als dem Kern der iranischen Wirtschaft großen ökonomischen Schaden zuzufügen, heißt dies noch nicht, dass er sich in politische Effizienz umsetzt. Dies wäre dann der Fall, wenn das Teheraner Regime bei

der Urananreicherung einlenkte. Hier werden die aus der Forschungsliteratur destillierten Dimensionen noch einmal bedeutsam:

- Erstens, wenn in puncto (Wirkungs-)Verhältnis von Strafmaßnahmen und angestrebten Zielen die Faustformel aus der Studie von Hufbauer/Schott/Elliott gilt (Je anspruchsvoller das Ziel, umso geringer die Effektivität der Zwangsinstrumente), dann steht es schlecht um die weitreichende Zielsetzung, eine Verhaltensänderung in Teheran bei der Urananreicherung zu erreichen. Denn dieser Aspekt stellt eine zentrale Frage von nationaler Bedeutung im Iran dar, die auch in der sonst so fraktionierten Teheraner Elite unumstritten ist.
- Zweitens, selbst wenn man den Befürwortern einer strikten Sanktionspolitik konzidiert, dass man mit den wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen partiell effektiv in die komplexe Motivations- und Interessenstruktur einzugreifen vermag, die das Atomprogramm vorantreibt: Die derzeitigen Sanktionen sprechen die wesentlichen Sicherheitsbedürfnisse Teherans nicht an. Hierfür wären Sicherheitsgarantien von Seiten der Bush-Administration unabdingbar.
- Drittens, eine Analyse der internen Struktur des Ziellandes würde zu der einfachen, aber aus unserer Sicht keinesfalls vereinfachenden Schlussfolgerung führen: Die Atomfrage ist der Klebstoff, der nicht nur die fraktionierte Elite, sondern Elite und Bevölkerung, Regimekritiker eingeschlossen, zusammenhält. Diese Auffassung teilen führende Vertreter der Regierung Bush.⁸⁰ Der in der Literatur herausgearbeitete „rally-around-the-flag“-Effekt könnte sich aus heutiger Sicht durchaus einstellen – und genau das Gegenteil von dem bewirken, was die Sanktions-Allianz politisch beabsichtigt. Dieses Problem sieht auch die Bush-Administration. Sie hofft, dass die Sanktionen nicht die Wirkung haben werden, die sie vermeiden will – dass die Zwangsmaßnahmen also zu keinem „rallying point“ für die iranische Bevölkerung werden.⁸¹ Druck von außen könnte Regimekritiker nicht nur in die Hände von Ahmadinedschad treiben, sondern sie dort auf absehbare Zeit belassen.

80 Undersecretary Burns erklärte vor dem Foreign Relations Committee des Senats am 19.9.2006: „And it’s important to distinguish about these moderates, too. Iran is not a monolith, there are lots of different voices in the governmental structure as well as in the society. But it’s also important to note that the moderates, the so-called moderates, when they were in power between 1997 and 2005, they continued the war on terrorism against us, they continued and accelerated the nuclear research program. So they may be called moderates in that country’s political spectrum, but we have profound disagreements with people like former President Khatami. [...] And it’s important that we continue to understand that even the moderates are espousing policies that are directly contrary to American national interests.“(110/1 U.S. Congress 2006a: 18f). Ähnlich äußerte sich BND-Präsident Ernst Uhrlau (Der Spiegel 14, 2.4.2007: 50); vgl. hierzu auch Kubbig (2006).

81 So Burns, in: 110/1 U.S. Congress (2007b: 23).

Zusammengefasst: Derzeit spricht wenig dafür, dass es gelingen wird, den Iran durch Sanktionen zu einem Verzicht auf die Urananreicherung als möglicherweise ersten Schritt auf dem Weg zu einer Nuklearwaffen-Kapazität zu drängen.

6.2 Elemente einer alternativen Iran-Politik: Empfehlungen an Berlin und Brüssel

Der (am Ende von 6.1) präsentierte Befund legt zwei Szenarien für das weitere Vorgehen – vor allem von Brüssel und Berlin – gegenüber Teheran nahe. Das erste Szenario berücksichtigt die aufgezeigten Schwächen der iranischen Volkswirtschaft. Diese Situation, so die Prämisse der derzeitigen Politik, soll durch das beständige Anziehen der Sanktionsschraube verschlechtert werden. Dies setzt voraus, dass die beiden unsicheren Kantonisten Russland und China in Zukunft eine konsequente Politik in diesem Bereich verfolgen. Eine solche Entwicklung ist nicht definitiv auszuschließen; angesichts der herausgearbeiteten Interessenlage beider Staaten (siehe 3.1) sind die Hürden für eine derartige Kehrtwende aber außerordentlich hoch. Insbesondere für Beijing wäre eine veränderte Politik gegenüber Teheran wegen der Abhängigkeit von iranischem Öl und Gas sehr risikoreich (siehe vor allem 4.1 und 4.3).

Für die Bundesregierung, aber auch für die Europäische Union, stellt sich dabei die Frage, bis zu welchem Punkt sie bereit sind, die bisherigen Maßnahmen zu verschärfen – wenn weiterhin keine ernsthaften Signale aus Teheran kommen, dass das Regime einlenken will. Wie in der Forschungsliteratur herausgearbeitet, können militärische Optionen an Bedeutung gewinnen, wenn die Wirkung der wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen nicht eintritt. Gerade die im Rahmen der Vereinten Nationen durchgeführten Sanktionen können leicht Feigenblatt-Funktion bekommen und ein Forum für die internationale Legitimation eines Waffenganges bieten. Dies gilt umso mehr, wenn der maßgebliche Akteur in der Sanktions-Allianz – die Bush-Administration – einen gewaltsamen Weg zur „Lösung“ des Atomkonflikts nicht explizit ausschließt, sei es, um die Nuklearanlagen zu bombardieren und/oder um einen Regimewechsel in Teheran herbeizuführen. Undersecretary Burns hat in einer Bestandsaufnahme vor dem Kongress einerseits unterstrichen, dass selbst eine „kohärente und unerschütterliche“ Anwendung nicht-militärischer Maßnahmen keine Erfolgsgarantie beinhaltet. Deshalb betonte er andererseits im gleichem Atemzug, dass „alle Optionen auf dem Tisch bleiben, auch in Zukunft“; denn beim Iran handele es sich nun einmal um ein Land, das eine „tödliche Bedrohung“ darstellen könnte (110/1 U.S. Congress 2007b: 9).

Europa und die USA agieren gegenüber der Islamischen Republik immer noch auf zwei unterschiedlichen außenpolitischen Geschäftsgrundlagen: Während die Bush-Administration die militärische Option letztlich nicht ausschließt, ist sie für die Europäer kaum denkbar. Deshalb sollten Berlin und Brüssel schon jetzt gegenüber Washington eine „rote Linie“ ziehen und eine Auswegstrategie entwickeln, um gegebenenfalls in Tuchfühlung mit Moskau und Beijing einem militärisch endenden Sanktions-Automatismus zu entgehen. Militärische Maßnahmen wie die Entsendung eines zweiten Flugzeugträgers in die Golf-Region (siehe Kapitel 1) mögen sinnvoll sein, eine Drohkulisse aufzubauen, um

den Sanktionen noch mehr Nachdruck zu verleihen. Ein militärischer Angriff auf die Nuklearanlagen oder gar auf die politischen Entscheidungszentren in Teheran erscheint hingegen kontraproduktiv. Dies ist allein deshalb der Fall, weil es höchst unwahrscheinlich ist, dass alle Atomeinrichtungen getroffen werden können. Das Nuklearprogramm ließe sich also lediglich hinauszögern (Gardiner 2007).

Das zweite Szenario knüpft an der begrenzten Wirkung von Sanktionen und der Möglichkeit an, dass die Maßnahmen Eliten und Bevölkerung im Iran eher zusammenschweißen. Deshalb stellt sich für eine Strategie Brüssels wie Berlins die Frage nach einem Politikwechsel. Noch bedeutsamer ist es, Washington zu einem solchen Schritt zu bewegen. Hierfür sind die Bedingungen nach den letzten Kongresswahlen möglicherweise günstiger. Vorrangiges Handlungsziel sollte es nach wie vor sein, den Iran davon abzuhalten, eine Nuklearwaffen-Fähigkeit zu erwerben und ihn zum Verzicht auf Urananreicherung zu bringen. Hierbei handelt es sich allerdings um eine maximale Lösung. Bedauerlicherweise gibt es keine Anzeichen dafür, dass die Eliten in Teheran bereit sind, diese Forderung des UN-Sicherheitsrates zu erfüllen. Deshalb liegt es nahe, sich von Maximalpositionen im Atomkonflikt mit dem Iran zu verabschieden. In dieser Frage gibt es allenfalls zweitbeste Lösungen.

Eine solche Politik könnte an den erwähnten russischen Vorschlag vom März 2006 (siehe 3.1) anknüpfen – also Teheran gesichtswahrend die Anreicherung in einem begrenzten Ausmaß und allein zu Forschungszwecken sowie unter strengsten Kontrollen der Internationalen Atomenergie-Organisation im eigenen Land zu erlauben. Dieser Weg ist weniger risikoreich als die drohende Möglichkeit, dass der Iran seine Mitgliedschaft im Nuklearen Nichtverbreitungs-Vertrag aufkündigt und die IAEO-Inspektoren des Landes verweist, wenn sich die Sanktionen verschärfen, geschweige denn, wenn seine Atomanlagen bombardiert würden. Es wäre zudem viel versprechend, sich unter den sechs Mächten vor allem mit Russland und China darauf zu einigen, Teherans Programme durch eine Politik verweigerter technischer Hilfe weiter hinauszuzögern. Dieses Konzept läuft nicht auf die Isolierung des Irans und auf die mögliche Einäscherung seiner Nukleareinrichtungen hinaus, sondern auf eine Kombination von Einbindung und Eindämmung.

Washington bleibt wichtig, auch wenn die transatlantische Politikkoordination vor großen Herausforderungen steht. Denn die Vereinigten Staaten verfügen angesichts ihrer ausgereizten unilateralen Embargopolitik über zwei Trumpfkarten. Sie können zum einen – in Abkehr von ihrer bisherigen Position – Teheran das bieten, was Sanktionen nicht vermögen: Durch die Gewährung von Sicherheitsgarantien, die das iranische Regime physisch nicht länger in Frage stellen, ohne es notwendigerweise politisch zu legitimieren, sprechen die USA die Sicherheits-bezogenen Elemente hinter Teherans Atomprogramm an. Zum anderen eröffnet sich den Vereinigten Staaten die Chance der positiven Sanktionen, also die an Bedingungen geknüpfte Politik von Belohnung durch wirtschaftlich-technologische Anreize.

Da es unrealistisch ist, dass Teheran den vollständigen Verzicht auf die Urananreicherung akzeptiert, sollten die Iraner im Rahmen eines größeren Pakets dort zu Kooperation und Konzessionen bewegt werden, wo dies Erfolg haben könnte. Dies gilt z.B. für die Irak-Politik. Hier ist die Elite in Teheran gespalten, hier gibt es nicht nur Befürworter einer

revolutionären, sondern einer am Status quo orientierten Außenpolitik der Islamischen Republik. Für beide Seiten sind in diesem Bereich Anknüpfungspunkte vorhanden (Stichwort: Irak-Konferenz mit historischer Begegnung zwischen offiziellen Vertretern). Für eine Direkt дипломатie gibt es in den USA parteiübergreifend bis in das moderat-konservative Segment der Elite Unterstützung. An prominenter Stelle sind die Vorschläge der Iraq Study Group unter Leitung der „Elder Statesmen“ James Baker und Lee Hamilton sowie die eindeutige Positionierung des ehemaligen Nationalen Sicherheitsberaters Zbigniew Brzezinski zu nennen (Iraq Study Group 2006; Brzezinski 2007).

Die zweite Trumpfkarte der USA, ihre Zwangsmaßnahmen Schritt für Schritt aufzuheben (ebenfalls an Bedingungen geknüpft) und in positive Sanktionen umzuwandeln, lässt sich an einem Beispiel veranschaulichen: Nur die USA verfügen über die modernste, von Teheran benötigte Technologie zur Gewinnung und zum Transport von Flüssiggas im Tiefwasserbereich; der Iran darf sie jedoch nicht nutzen.⁸² Die Überlegung hinter Anreiz-orientierten Maßnahmen ist, dass weniger Druck den „Klebstoff-Effekt“ sowohl innerhalb der Elite als auch zwischen Regime und Bevölkerung vermindert. Ein solches Konzept würde sich im Gegensatz zu den Strafmaßnahmen die grundsätzlich positive Einstellung der jungen Bevölkerung im Iran gegenüber dem Westen zunutze machen. Der angestrebte Haupteffekt, möglichst viele Iraner wieder aus den Händen Ahmadinedschads zu „entwinden“, dürfte sich steigern, wenn Anreiz-orientierte Maßnahmen, gepaart mit Direkt дипломатie vor allem zwischen Washington und Teheran, in ein Gesamtkonzept eingebunden werden. Anstatt eine internationale Isolierung des Irans (oder gar einen Regimewechsel) anzustreben, bietet sich im Rahmen dieses Szenarios eine Einbettung der Islamischen Republik an. Zur Einbindung käme das Element der Eindämmung hinzu, die sich an der traditionellen „balance of power“-Politik orientiert und in der Region etwa Saudi-Arabien und Ägypten als Mächte ins Spiel bringt, die den Iran in Schach halten.

Ein Politikwechsel weg von der Konfrontation hin zu einer Normalisierung des iranisch-amerikanischen Verhältnisses dürfte die politische Gruppierung um den Staatspräsidenten schwächen. Denn sie instrumentalisiert den Druck von außen, um so die verschärften ökonomischen Probleme zu verdecken und ihren wirtschaftspolitischen Offenbarungseid vor ihren Wählern nicht leisten zu müssen. Bislang hat die Bevölkerung mit dem im Rahmen des politischen Systems vorgesehenen Mechanismus – sprich an der Wählerurne – reagiert. Am 15. Dezember 2006 fanden die Kommunalwahlen, Wahlen zum Expertenrat sowie die Nachwahlen zum Parlament statt. Zumindest ist die Wahlniederlage der erzkonservativen Kandidaten, die zur Gruppierung von Ahmadinedschad gehören, als eine erste Form des Protestes gegen den Staatspräsidenten zu werten. Der war im Juni 2005 mit einer eindeutig populistisch ausgerichteten Kampagne, die auf die wirtschaftliche und soziale Besserung der ärmsten Bevölkerungsschichten abzielte, überraschend zum Staatspräsidenten gewählt worden. Seine Versprechen – sie betrafen nicht nur

82 Oil and Gas Journal 42, 14.11.2005: 60.

die Arbeitsplätze, sondern auch die Kapazität und Zuteilung von Wohnungen sowie die Sozialleistungen – hat er nicht eingehalten (vgl. Akbari 2006; Reissner 2007).

Ahmadinedschad, der mit seiner harschen Rhetorik das Verhältnis seines Landes zu fast allen Staaten der Welt vergiftet hat, steht 2009 zur Wiederwahl an; ein „comeback“ des pragmatisch-konservativen Rafsandschani oder des moderaten Chatami wäre die bessere Alternative für eine Verhandlungslösung. Auch wenn mit der Wiederwahl eines der zuletzt genannten Kandidaten substanzielle Zugeständnisse in der Atomfrage kaum zu erwarten sind: Ihre zurückhaltendere Wortwahl dürfte die Voraussetzungen für konstruktive Gespräche wie überhaupt für Direkt дипломатie zwischen Washington und Teheran dennoch merklich verbessern.

Der Beitrag der Europäer für eine alternative Politik gegenüber dem Iran könnte darin bestehen, der gesamten Region im transatlantischen Verbund eine Perspektive zu offerieren und hierfür eine Konferenz als das angemessene Forum zu initiieren, für das in der klassischen „track-two“-Tradition Fachleute einen konzeptionellen Beitrag leisten sollten.

7. Literatur

109/1 U.S. Congress 2005: House of Representatives, Committee on International Relations: U.S. Policy toward Iran: Next Steps, Hearing, 16.2.2005, Washington, D.C. (Government Printing Office).

109/2 U.S. Congress 2006a: Senate, Committee on Foreign Relations: Responding to Iran's Nuclear Ambitions: Next Steps, Hearing, 19.9.2006 (unautorisiertes Transkript).

109/2 U.S. Congress 2006b: House of Representatives, Committee on International Relations: U.S. Policy Towards Iran: Next Steps, Hearing, 8.3.2006 (unautorisiertes Transkript).

110/1 U.S. Congress 2007a: House of Representatives, Committee on Foreign Affairs: The Iranian Challenge, Hearing, 6.3.2007 (unautorisiertes Transkript).

110/1 U.S. Congress 2007b: Senate, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs: Minimizing Potential Threats From Iran: Assessing The Effectiveness of Current U.S. Sanctions on Iran, Hearing, 21.3.2007 (unautorisiertes Transkript).

Akbari, Semiramis 2006: Grenzen politischer Reform- und Handlungsspielräume in Iran: Die Bedeutung innenpolitischer Dynamiken für die Außenpolitik (HSFK-Report 9/2006), Frankfurt.

Alexander Oil and Gas Connections: www.gasandoil.com; letzter Zugriff: 23.4.2007.

Baldwin, David A. 1985: *Economic Statecraft*, Princeton, NJ.

Brzezinski, Zbigniew 2007: U.S. Selective Engagement Towards Iran: Options and Problems, in: Kubbig, Bernd W./Nitsche, Axel/Anthes, Carolin/Knaus, Sascha (Hrsg.): *The Nuclearization of the Broader Middle East as a Challenge for Transatlantic Policy Coordination: Documentation of PRIIF's Second Transatlantic Conference*, Frankfurt, 59-66.

Brzoska, Michael (Hrsg.) 2001: *Smart Sanctions: The Next Steps. The Debate on Arms Embargoes and Travel Sanctions Within the 'Bonn-Berlin Process'*, Baden-Baden.

Buchta, Wilfried 2001: *Who Rules Iran? The Structure of Power in the Islamic Republic*, Washington, D.C.

Bundesagentur für Außenwirtschaft 2006a: Iran – Wirtschaftstrends kompakt, Jahresmitte 2006, Typoskript.

Bundesagentur für Außenwirtschaft 2006b: Iran – Wirtschaftstrends zum Jahreswechsel 2006/07: Gesamtwirtschaftlicher Ausblick, Typoskript.

Bundesagentur für Außenwirtschaft 2006c: Irans Außenhandel 2005/06 wächst weiter, Typoskript.

Bundesagentur für Außenwirtschaft 2007a: Branche kompakt – Kfz-Industrie und Kfz-Teile – Iran, Typoskript.

Bundesagentur für Außenwirtschaft 2007b: Iran will Treibstoff rationieren, Typoskript.

Bundesagentur für Außenwirtschaft 2007c: Iran – Wirtschaftsdaten kompakt, Typoskript.

Chubin, Shahram 1994: *Iran's National Security Policy: Capabilities, Intentions & Impact*, Washington, D.C.

Clawson, Patrick 2003: Impact of World Bank Loans to Iran (Testimony before the House Committee on Financial Services, Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy, Trade, and Technology), Typoskript.

Clawson, Patrick 2006: Could Sanctions Work against Tehran?, in: *The Middle East Quarterly*, www.meforum.org/article/1068; letzter Zugriff: 13.2.2007.

Clawson, Patrick/Eisenstadt, Michael 2006: Forcing Hard Choices on Tehran: Raising the Costs of Iran's Nuclear Program (Policy Focus No. 62), Washington, D.C.

Conroy, Richard W. 2002: The UN Experience with Travel Sanctions: Selected Cases and Conclusions, in: Cortright, David/Lopez, George A. (Hrsg.): *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Boston, MA, 145-170.

Cortright, David/Lopez, George A. (Hrsg.) 2002a: *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Boston, MA.

Cortright, David/Lopez, George A. 2002b: Introduction: Assessing Smart Sanctions: Lessons from the 1990s, in: dies. (Hrsg.): *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Boston, MA, 1-22.

Crawford, Neta C./Klotz, Audie (Hrsg.) 1999: *How Sanctions Work: Lessons from South Africa*, Houndmills.

Deutsche Industrie- und Handelskammer 2007: Wachsende Probleme im Iran-Geschäft (Newsletter 8), Typoskript.

Ebel, Robert E. 2005: China's Energy Future. The Middle Kingdom Seeks Its Place in the Sun (CSIS Significant Issues Series 27: 6), Washington, D.C.

Elliott, Kimberley Ann 2002: Analyzing the Effects of Targeted Sanctions, in: Cortright, David/Lopez, George A. (Hrsg.): *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Boston, MA, 171-182.

Elliott, Kimberley Ann 2005: Trends in Economic Sanctions Policy: Challenges to Conventional Wisdom, in: Wallenstein, Peter/Staibano, Carina (Hrsg.): *International Sanctions: Between Worlds and Wars in the Global System*, London, 3-14.

Gardiner, Sam 2007: Pressures and Path to Being Last on the Table: U.S. Military Options for Iran, in: Kubbig, Bernd W./Nitsche, Axel/Anthes, Carolin/Knaus, Sascha (Hrsg.): *The Nuclearization of the Broader Middle East as a Challenge for Transatlantic Policy Coordination: Documentation of PRIF's Second Transatlantic Conference*, Frankfurt, 16-22.

GlobalSecurity.org 2007a: Air Force, in: www.globalsecurity.org/military/world/iran/air-force.htm; letzter Zugriff: 12.6.2007.

GlobalSecurity.org 2007b: Oil, in: www.globalsecurity.org/military/world/iran/oil.htm, letzter Zugriff: 24.4.2007.

Gundzik, Jephraim P. 2005: The Ties that Bind China, Russia and Iran, in: *Asia Times*, www.atimes.com/atimes/China/GF04Ad07.html; letzter Zugriff: 23.8.2006.

Haass, Richard N. (Hrsg.) 1998a: *Economic Sanctions and American Diplomacy*, New York, NY.

Haass, Richard N. 1998b: Lessons and Recommendations, in: ders. (Hrsg.): *Economic Sanctions and American Diplomacy*, New York, NY, 197-212.

Hufbauer, Gary Clyde/Schott, Jeffrey J./Elliott, Kimberley Ann 1990: *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 2. Aufl., Washington, D.C.

Industrie- und Handelskammer Ostwestfalen zu Bielefeld 2007: IHK Umfrage zur aktuellen Situation im Iran-Geschäft – Ergebnisse, Typoskript.

Iraq Study Group (Vorsitzende: James A. Baker III/Lee H. Hamilton) 2006: The Iraq Study Group Report, Washington, D.C.

Khlopkov, Anton 2003: Iran's Nuclear Program in the Russia-US Relations, in: *Yaderny Control (Nuclear Control)* 8: 1-2, 55-89.

Kubbig, Bernd W. 2006: Iran and the Nuclear Non-Proliferation Treaty/ The Challenges to the NPT from Iran - and how to Cope with them in a Peace- and Security-compatible Way. Briefing Paper für das Europäische Parlament (EP-ExPol-B-2005-37, 30 August 2006). Presentation für das Public Hearing "The Future of the Nuclear Non Proliferation Treaty", European Parliament, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Security and Defence (Mskr. verfügbar unter www.europarl.europa.eu/hearings/default_en.htm), Brüssel.

Martin, Lisa A. 1992: *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*, Princeton, NJ.

Mizin, Victor 2004: The Russia-Iran Nuclear Connection and U.S. Policy Options, in: *Middle East Review of International Affairs* 8: 1, 71-85.

Mohebbi, Azam 2005: French Firms Upbeat Over Business Prospects, in: *Iran Daily*, www.irandaily.ir/1384/2355/html/economy.htm; letzter Zugriff: 5.3.2007.

Morgan, T. Clifton/Bapat, Navin A. 2003: Imposing Sanctions: States, Firms, and Economic Coercion, in: *International Studies Review* 5: 4, 65-79.

O'Brien, Pat (Assistant Secretary, Office of Terrorist Financing and Financial Crimes) 2006: Testimony before the Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, 22. Juni 2006, Typoskript, Washington, D.C.

O'Sullivan, Meghan L. 2003: *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism*, Washington, D.C.

Perkovich, George/Manzanero, Sylvia 2004: Plan B: Using Sanctions to End Iran's Nuclear Program, in: *Arms Control Today* 34: 4, 20-25.

Preeg, Ernest H. 1999: *Feeling Good or Doing Good with Sanctions: Unilateral Economic Sanctions and the U.S. National Interest*, Washington, D.C.

Reissner, Johannes 2007: Iran: Wahlschlappe und Sanktionen. Hat iranische Politik Spielräume gewonnen? (SWP-Aktuell 2), Berlin.

Rempel, Hilmar 2005: *Commodity Top News 23: Erdöl und Erdgas im Iran*, Typoskript.

Rudolf, Peter 1995: Zweiseitig, aber nützlich – Wirtschaftssanktionen in der internationalen Politik: Politische Wirksamkeit, strategische Probleme, ethische Dilemmata (SWP-Arbeitspapier 2900), Ebenhausen.

Rudolf, Peter 2006: Sanktionen in der internationalen Politik: Zum Stand der Forschung (SWP-Studie 30), Berlin.

Stephens, Bret 2006: How to Stop Iran (Without Firing a Shot). Current Diplomacy Isn't Working. Here's Plan B, in: *The Wall Street Journal*, www.opinionjournal.com/wsj/?id=110008382; letzter Zugriff: 7.8.2006.

Taremi, Kamran 2005: Beyond the Axis of Evil: Ballistic Missiles in Iran's Military Thinking, in: *Security Dialogue* 36:1, 93-108.

The U.S.-China Economic and Security Review Commission (Vorsitzende: Daniel Blumenthal/William Reinsch) 2006: China's Proliferation to North Korea and Iran, and its Role in Addressing the Nuclear and Missile Situation in Both Countries (unautorisiertes Transkript).

The President of the United States 2006: The National Security Strategy of the United States, Washington, D.C.

Thränert, Oliver 2003: Der Iran und die Verbreitung von ABC-Waffen (SWP-Studie 30), Berlin.

Tostensen, Arne/Bull, Beate 2002: Are Smart Sanctions Feasible?, in: *World Politics* 54: 3, 373-403.

Wallensteen, Peter/Staibano, Carina (Hrsg.) 2005: International Sanctions: Between Worlds and Wars in the Global System, London.

Watkins, Eric 2006: Iranian sword has two edges, in: *Oil and Gas Journal* 104: 22, 25.

Werthes, Sascha 2003: Probleme und Perspektiven von Sanktionen als politisches Instrument der Vereinten Nationen, Münster.

Wirtschaftskammer Österreich 2006a: Iran-Newsletter 15, Typoskript.

Wirtschaftskammer Österreich 2006b: Iran-Newsletter Nr. 13-14, Typoskript.